





Government  
Publications



Government  
Publications













Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496614>





479  
CS

Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

76

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 3, 1977

Le jeudi 3 novembre 1977

Issue No. 1

Fascicule n° 1

### First Proceedings on:

### Premier fascicule concernant:

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977 :

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 3, 1977

(2)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Walker. (14)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. C. Albert Poissant; Mr. Thomas S. Gillespie; and Mr. Helmut Birk.

The Committee proceeded to the consideration of the above Resolutions, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned until Wednesday, November 9, 1977 at 9:30 a.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 NOVEMBRE 1977

(2)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour entreprendre:

«l'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Walker. (14)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. C. Albert Poissant; M. Thomas S. Gillespie; et M. Helmut Birk.

Le Comité entreprend l'étude des propositions susmentionnées avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 9 novembre 1977, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 3, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are beginning this morning our study of the proposals in connection with amendments to the Income Tax Act. I should mention first that although the new income tax bill was tabled yesterday in the House of Commons it will not be available to us until later today, and will be distributed to members of the committee some time later today, or tomorrow, so that we will be able to operate from it commencing with our next meeting.

Today, what Mr. Poissant has to say, and the slides which he will use, will be tied in to Bill C-56, which was tabled in the last session of Parliament.

The proposals were contained in a ways and means motion of March 31, 1977. There was a further ways and means motion on October 20, which is really a new ways and means motion updated to that date, and the changes that had been decided on by the Minister of Finance are incorporated in it. It also includes the additional proposals made in the statement of the Minister of Finance on October 20. We will tie all that in as we go along, and at the next meeting, and thereafter, we will be able to operate from the current bill.

Mr. Poissant has a plan for proceeding with what we call the education of the members of the committee in the scope and purposes of the income tax amendments.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, would you care to introduce the head table?

**The Chairman:** Well, Albert Poissant needs no introduction.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** And Tom Gillespie, who has appeared before us many times, needs no introduction either.

Assisting Mr. Poissant is Mr. Birk, and you may expect him to join in the discussion from time to time. He is from Mr. Poissant's office.

The Chairman I do not need to introduce, I take it.

**Senator Cook:** The chairman does not appear before us; he appears with us.

**The Chairman:** That is correct.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman and honourable senators, this is the sixth year that I have been with you to assist you in your study of income tax amendments and other legislation. I must say that I have

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les résolutions budgétaires relatives à l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Messieurs les honorables sénateurs nous entamons ce matin notre étude des propositions relatives aux amendements qu'on désire apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu. Je dois d'abord mentionner que bien que le nouveau projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu ait été déposé hier à la Chambre des communes, nous n'en recevrons le texte que tard aujourd'hui et il sera distribué aux membres du Comité à la fin de la journée ou dans la journée de demain, de telle sorte que nous serons en mesure de vraiment l'étudier lors de notre prochaine séance.

Aujourd'hui, les observations de M. Poissant et les tableaux en diapositives que nous visionnerons auront trait au Bill C-56 qui a été déposé à la Chambre des communes au cours de la dernière session du Parlement.

Les résolutions étaient exposées dans une motion du Comité des voies et moyens présenté le 31 mars 1977. Le même comité a présenté une autre motion le 20 octobre; il s'agit ici d'une toute nouvelle motion remise à jour et les modifications qui y ont été apportées par le ministre des Finances y ont été incorporées. Elle comprend également les propositions supplémentaires que nous avons ajoutées aux déclarations du ministre des Finances le 20 octobre. Nous étudierons tout cela en bloc et, lors de notre prochaine séance et des séances ultérieures, nous serons en mesure de baser notre étude sur le projet de loi lui-même.

M. Poissant a préparé ce que nous appelons une séance d'information des membres du comité sur la portée et les objectifs des amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, voudriez-vous s'il vous plaît nous présenter les personnes assises à la table principale?

**Le président:** Tout d'abord, il est inutile de présenter M. Albert Poissant.

**Des voix:** Bravo! Bravo!

**Le président:** Il en va de même de M. Tom Gillespie qui a déjà comparu devant nous à de nombreuses reprises.

M. Birk est ici pour assister M. Poissant dans sa présentation et il participera à la discussion à l'occasion. Il fait partie du personnel du bureau de M. Poissant.

Je n'ai pas besoin de vous présenter le président, je crois.

**Le sénateur Cook:** Le président ne comparaît pas devant nous, il siège avec nous.

**Le président:** C'est exact.

**M. C. Albert Poissant, C.A., Conseiller du comité:** Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous souhaite le bonjour. Voilà six ans que je travaille avec vous à l'étude des amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu et à l'examen



[Text]

always enjoyed the experience, and I will try again this morning, with the assistance of Mr. Birk and Mr. Gillespie to go over the amendments proposed in the March and October budgets.

The way we intend to proceed is this: I shall deal with the first part of the proposed amendments to the bill, and Mr. Birk or Mr. Gillespie will continue in sequence. On occasion all of us may want to try answer your questions.

I would like to say that one of the problems we are faced with this morning is that, as the chairman said, we do not have the proposed legislation yet; it will be available this afternoon.

We are, therefore, talking from three documents: the ways and means motion of March, the ways and means motion of October, and also Bill C-56, but in Bill C-56 there were corrections made, either technical corrections or typing corrections which will be known in the bill which will be made available this afternoon. We have gone over these documents and feel that the following changes are probably the most important ones.

The individual will have some tax reduction; there will be additional employment expense deduction allowed; there will be an increase in tax credit.

As to corporations, there will be a substantial elimination of complications in surplus accounts. These changes will facilitate corporate reorganization.

**Senator Cook:** Are you going to explain the second one?

**Mr. Poissant:** Equation of capital gain and dividend. This will be explained more fully by Mr. Birk later on. I just have the titles here but we have more details available. In other words, from then on, there will be hardly any difference between either getting your income by way of capital gain or by way of dividend. It will be just about the same because of the grossing up in the credit and in the credit dividends. As I say, there will be more details available later on.

**Senator Molson:** Does that mean dividends will be taxed more lightly or capital gains will be taxed more heavily?

**Mr. Poissant:** Senator Molson, I have the answer but, again, Mr. Birk will give you all of that information with examples.

**Mr. Helmut Birk, C.A., Adviser to the Committee:** Dividends will be taxed less heavily than before and the tax on capital gains will remain the same.

**Mr. Poissant:** In other words, the tax credit allowed on dividend income will be greater, so your tax on dividends will be smaller, approximating the tax on capital gains.

Number three, we have the inventory allowances which will also be explained in more detail later on. The 3 per cent allowance will be granted on opening inventory.

[Traduction]

d'autres lois. Je puis vous assurer que j'ai toujours aimé ce travail et que j'essaierai une fois de plus, ce matin, avec l'aide de MM. Birk et Gillespie de vous expliquer les amendements qui ont été proposés dans les budgets du mois de mars et du mois d'octobre.

Voici la façon dont nous avons l'intention de procéder: je m'occuperai de la première partie des amendements qu'on propose d'apporter au projet de loi et MM. Birk et Gillespie s'occuperont du reste. Il pourra arriver que nous voudrions tous répondre à vos questions en même temps.

Il est vrai que l'un des problèmes que nous aurons à résoudre ce matin est le fait, comme le président l'a déjà dit, que nous n'avons pas en main le projet de loi; en effet, il ne sera disponible que cet après-midi.

Nous nous en tiendrons par conséquent aux trois documents suivants: la motion du Comité des voies et moyens de mars et d'octobre et le bill C-56. Mais on vient de souligner que certaines corrections techniques ou typographiques ont été apportées au bill C-56 et dont le projet de loi que nous recevrons cet-après-midi donnera les détails. Nous allons étudier ce document et nous croyons que les modifications suivantes sont probablement les plus importantes.

L'impôt sur le revenu des particuliers serait quelque peu réduit; certaines déductions pour les dépenses occasionnées par un emploi supplémentaire seront autorisées; les déductions fiscales seront augmentées.

Les problèmes occasionnés aux sociétés par la réduction de leurs excédents seront substantiellement éliminés. Tous ces changements faciliteront la réorganisation des autres sociétés.

**Le sénateur Cook:** Voudriez-vous nous expliquer le second point?

**M. Poissant:** L'équation des gains de capitaux et des dividendes. M. Birk vous donnera des explications plus détaillées à ce sujet un peu plus tard. Je n'ai ici que les titres de sujets, mais nous disposons de plus de détails. En d'autres termes, à partir de maintenant, il n'y aura pratiquement plus de différences entre réaliser des revenus en gains de capital ou en dividendes; cela reviendra au même parce qu'il sera tenu compte du total brut du crédit et du total brut des dividendes. Comme je l'ai dit, nous aurons plus de détails à ce sujet un peu plus tard.

**Le sénateur Molson:** Cela signifie-t-il que les dividendes seront plus imposés à un taux moindre, pour que les gains de capital le soient à un taux plus élevé?

**M. Poissant:** Je connais la réponse à votre question, mais encore une fois, M. Birk vous donnera tous ces détails, avec exemples à l'appui.

**M. Helmut Birk, C.A., conseiller du comité:** Je crois que l'impôt sur les dividendes sera moins élevé qu'auparavant et que l'impôt sur les gains de capital restera le même.

**M. Poissant:** En d'autres termes, le dégrèvement fiscal, le revenu autorisé en dividende, sera plus important, de sorte que l'impôt sur les dividendes sera moindre et il équivaudra à l'impôt sur le revenu en gains de capital.

Troisièmement, il y a les allocations sur les stocks dont le détail vous sera donné plus tard. L'allocation de 3 p. 100 sera accordé au moment où une société constituera des stocks.

*[Text]*

Number four, there are substantial modifications to the Registered Home Ownership Savings Plan, which will be modified in order to close large and numerous loopholes.

Number five, nil assessment—we have comments to make on that, comments that your committee raised in the last report on the previous bill.

Finally, amongst the major amendments, there is the matter of life insurance.

I do not have all the details of these amendments here, but those were the major ones.

The number in red on this slide is a reference to Bill C-56, clause number one.

I would like to say again, as a general comment, that I may deal with some aspects of the income tax amendments, and later on, because of ramifications or because of related section application, perhaps Mr. Gillespie or Mr. Birk will have a related comment to make. Therefore, there may be some duplication, but, in a sense, there will be no duplication because one amendment of a particular section does affect amendments to other sections of the act.

One change made this year relates to capital loss. If you remember, until 1976 taxpayers were entitled to deduct \$1,000 of net capital loss incurred in the year against their other income. If you had a capital loss of \$10,000 in the year, and you had no capital gain, all you were entitled to deduct from your other income, such as salary or property income, was \$1,000. This has been raised for 1977 to \$2,000. In other words, from then on we will be allowed to deduct \$2,000 per year.

Stock option, referred to in clause 2 of Bill C-56, shows that one-half of the gain, when shares are disposed of, is considered as income. As it stands now, the full difference is income when the option is exercised. I would like to explain what I mean by that. That is the difference between the fair market value and the cost of shares at the time the option is exercised.

Let me give you an example of how it works now. Let us say that you are given an option by company A to buy shares of the company, and this option either costs you nothing or it costs you some money. So let us say that this option costs you \$1 per share. You have an option to buy 10,000 shares; therefore, 10,000 shares multiplied by the cost of the share of that option is \$10,000. That is what it costs you. But those shares, at the time you subscribed for the option, may have a fair market value of, say, \$5. Ten thousand shares multiplied by the fair market value at the time you exercise the option gives you a \$50,000 value for an item that you paid only

*[Traduction]*

Quatrièmement, on a apporté des modifications substantielles au régime enregistré d'épargne logements de manière à combler des lacunes importantes et nombreuses.

Cinquièmement la cotisation de (5 p. 1000) cinq pour mille—nous avons à formuler à ce sujet des observations que votre Comité a soulevées dans son dernier rapport sur le bill précédent.

Enfin, en d'autres amendements d'importance majeure, il y a celui qui a trait à l'assurance-vie.

Je n'ai pas les détails à ce sujet, mais je vous ai fait part des plus importants.

Le chiffre en rouge qui apparaît sur cette diapositive est une référence à l'article un du bill C-56.

Je voudrais répéter, à titre d'observation générale, qu'il se peut que je parle de certains aspects des amendements apportés à la Loi de l'impôt sur le revenu et plus tard, en raison des nombreux sujets abordés dans cet article ou à cause de l'application d'articles connexes, M. Gillespie ou M. Birk auront peut-être des observations à faire à ce sujet. Par conséquent, les répétitions demeurent possible mais, en un sens, il ne s'agira pas vraiment de double emploi parce qu'un amendement à un article particulier peut avoir une influence sur les amendements apportés aux autres articles de la Loi.

Une des modifications apportées cette année a trait aux pertes de capital. Si vous vous rappelez bien, jusqu'en 1976, les contribuables avaient le droit de déduire de leurs autres revenus les pertes nettes de capital qu'ils avaient accusées au cours de l'année et ce à concurrence de \$1,000. Si un contribuable déplorait des pertes de capital de \$10,000 à la fin de l'année et qu'il n'avait réalisé aucun gain de capital, tout ce qu'il avait le droit de déduire des autres revenus, notamment son salaire ou les revenus provenant d'une propriété, était une somme de \$1,000. En 1977, cette somme a été élevée à \$2,000. En d'autres termes, à partir de maintenant, les contribuables auront le droit de déduire \$2,000 par année à ce chapitre et cette disposition s'applique à l'année 1977.

L'autre point concerne l'option d'achat d'actions et les références à l'article deux du bill C-56 indiquant que l'on ne tiendra compte que de la moitié des gains, lorsqu'il s'agit d'action. La formule actuellement en vigueur prévoit que toute la différence entre le produit éventuel de la vente des actions acquises et le prix payé pour les acquérir est un revenu. J'aimerais donner quelques explications ici. Il s'agit de la différence entre la juste valeur marchande et le coût d'acquisition de l'option.

Permettez-moi de vous donner un exemple de l'effet des nouvelles dispositions. Disons qu'une société A vous donne une option d'achat d'actions d'une société quelconque et que cette option est gratuite ou qu'elle vous coûte une certaine somme, disons que cette option vous coûte \$1.00 par action. Cette option vous permet d'acheter 10,000 actions; par conséquent, 10,000 actions multipliées par le coût de l'option donne \$10,000. C'est ce que l'option vous coûte. Ces actions, au moment où vous avez reçu l'option, avaient peut-être une valeur marchande de, disons, \$5.00. Dix mille actions, multipliées par la juste valeur marchande au moment où l'option est



[Text]

\$10,000 for. The difference of \$40,000 is added to your income in full.

**Senator Beaubien:** That is now.

**Mr. Poissant:** As it stands now. Eventually, if you keep the shares, and the price of those shares goes up to \$6 or \$7, and you sell those 10,000 shares at \$7, you get proceeds of disposal of \$70,000, and the difference between your cost, the \$50,000 and the \$70,000, or \$20,000, is subject to capital gains tax, one-half of which is taxable. Therefore, \$10,000 is taxed in the year that you sell the shares.

They are going to scrap this method. This will be replaced by a simpler method by which, only at the time of disposition of the shares, the \$40,000 that was fully taxable before, will be treated as a capital gain, so only \$20,000 of that will be taxable in the year of disposition.

**Senator Beaubien:** That is if you realize it.

**Mr. Poissant:** Yes, that is at the time you sell the shares. The way it works is that a company gives you a right, an option, to buy shares of the company for X number of dollars—usually much below the fair market value; otherwise, it would be of no benefit to you. Instead of being taxable in full, as it is now, under the new treatment only 50 per cent of that will be taxable, and only when you actually sell the shares.

There are some conditions to the application of this amendment. You must keep the shares for at least two years. In other words, in my example, when I exercise my option in 1977, say October 31, I cannot sell those shares for two years; otherwise I still get the full income treatment, as under the present act.

**The Chairman:** Unless there is a death.

**Mr. Poissant:** Unless there is a death. Then you are allowed the capital gain treatment.

**Senator Beaubien:** In that instance you have to pay the tax just the same, whether you sell them or not.

**Mr. Poissant:** There are two major changes. Here you do not pay tax at the time of exercising your option; you will only pay the tax when you sell the shares in two, three or four years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As with any other capital.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does this apply only to Canadian companies?

[Traduction]

mise profit donnent une somme de \$50,000 pour un portefeuille que l'acheteur n'avait payé que \$10,000. La différence de \$40,000 est ajoutée en totalité à son revenu.

**Le sénateur Beaubien:** Il en est ainsi.

**M. Poissant:** C'est la situation à l'heure actuelle. En fin de compte, si vous gardez les actions et si leur prix monte à \$6 ou \$7 et si vous vendez ces dix mille actions à \$7, le produit de la vente vous rapporte \$70,000 et la différence entre le coût initial, \$50,000 et \$70,000, c'est-à-dire un total de \$20,000 est assujéti à l'impôt sur les gains en capital dont la dont la moitié précisément est imposable. En conséquence, l'année où vous vendez les actions à \$7, un montant de \$10,000 est inscrit au poste de gains en capital.

Les autorités vont bientôt délaisser cette méthode. Elle sera remplacée par une méthode simple selon laquelle au moment de vendre les actions, les \$40,000 qui seraient totalement imposables en pareil cas seront considérés comme un gain en capital de sorte que seulement \$20,000 seront imposables au cours de l'année de vente des actions.

**Le sénateur Beaubien:** S'il peut le faire.

**M. Poissant:** Oui, c'est au moment où le détenteur vend ses actions. De la façon dont le système fonctionne, une société donne à un acheteur le droit, l'option, d'acheter une certaine quantité de ses actions pour un nombre X de dollars,—habituellement bien inférieur à la juste valeur marchande, l'intéressé n'en retirerait aucun bénéfice. Au lieu d'être imposable en totalité comme c'est le cas actuellement, en vertu du nouveau système, seulement 50 p. 100 du montant en cause serait imposable, dans l'exemple qui vous intéresse et seulement si le détenteur vend effectivement ses actions.

Certaines conditions régissent l'application de ce principe. Le détenteur doit conserver les actions pendant au moins deux ans. En d'autres termes, dans mon exemple, si je possède des actions et que j'exerce mon option en 1977, disons le 31 octobre, il ne m'est pas possible de vendre ces actions avant deux ans, sinon je serai toujours assujéti au traitement sur la totalité du revenu, comme c'est le cas en vertu de la loi actuelle.

**Le président:** A moins qu'il n'y ait décès.

**M. Poissant:** A moins qu'il n'y ait décès; en pareil cas, l'affaire tombe sous le coup des dispositions sur les gains en capital.

**Le sénateur Beaubien:** Dans ce cas, vous devez payer l'impôt exactement de la même façon, que vous vendiez ou non.

**M. Poissant:** Il y a deux modifications importantes. Il faudra payez l'impôt au moment d'exercer l'option; ce n'est pas le cas maintenant, mais désormais c'est à ce moment-là qu'il faudra payer l'impôt lorsque vous vendrez les actions dans deux, trois ou quatre ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comme tout autre capital.

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce principe s'applique-t-il uniquement aux sociétés canadiennes?



[Text]

**Mr. Poissant:** It applies to strictly Canadian privately controlled corporations. That is the new rule. That is what the amendment calls for. It would only apply to that type of share.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What about stock options in American subsidiaries of Canadian companies?

**Mr. Poissant:** It would not apply, because the act says that it has to apply to Canadian privately controlled companies.

**Senator Beaubien:** That is fully taxable.

**Mr. Poissant:** In that case it would be fully taxable, as it has been in the past, because the amendment is only to take care of the Canadian controlled private corporation. Your example is an American subsidiary, controlled by an American company.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** Controlled by a Canadian parent.

**Mr. Poissant:** That is not the example you gave me.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I said a stock option in an American subsidiary of a Canadian parent—Canadian multinational gives a stock option to someone for the subsidiary in the States.

**Mr. Poissant:** Chances are that it will not be a privately owned company; it will be a public company. This will apply to a private company only. If you are talking of multinationals, I would think it would be a public company.

**Senator Buckwold:** That means that in the case of any company that is basically a public company—that is, that it has shares on the market—it would not apply.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Walker:** What happens if you do not wait two years?

**Mr. Poissant:** You would lose the benefit of this favoured treatment. Instead of half of it being taxable, it would be fully taxable.

**Senator Walker:** What is the underlying reason for that rule?

**Mr. Poissant:** One of the reasons given by the minister at the time he tabled his budget was that he hoped this would attract and keep employees for a longer period. The publications on stock options said that stock options have not been popular in Canada or in the United States, where they were meant to keep key employees with the corporation. They did not serve the purpose because they were taxable at the time of exercising the option. The government feels that by giving this—

**Senator Beaubien:** Relief?

[Traduction]

**M. Poissant:** Le principe s'applique aux sociétés canadiennes qui sont strictement sous contrôle privé. C'est la nouvelle règle. C'est ce que demandait l'amendement. Il ne s'applique qu'à ce type d'actions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle est la situation en ce qui concerne les options d'achat dans les filiales américaines des sociétés canadiennes?

**M. Poissant:** Le principe ne s'appliquerait pas, parce que la loi précise qu'il ne vise que les sociétés privées contrôlées par des Canadiens.

**Le sénateur Beaubien:** C'est-à-dire entièrement imposables.

**M. Poissant:** Dans ce cas elles seraient pleinement imposables comme c'était le cas par le passé parce que l'amendement ne s'applique qu'aux sociétés privées contrôlées par des Canadiens. Dans votre exemple il est question d'une filiale américaine contrôlée par une société américaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Contrôlée par une société mère canadienne.

**M. Poissant:** Ce n'est pas là l'exemple que vous m'avez donné.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai dit une option d'achat dans une filiale américaine d'une société mère canadienne—une firme multinationale canadienne accorde une option d'achat à quelqu'un sur les actions d'une filiale située aux États-Unis.

**M. Poissant:** Il est probable qu'il ne s'agira pas d'une société appartenant à un particulier. Il s'agira d'une société publique. Ceci s'appliquera uniquement à une société privée. S'il est question d'une firme multinationale je pense que nous avons affaire à une société publique.

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie que dans le cas d'une société qui est fondamentalement une société publique, c'est-à-dire qui a des actions sur le marché, le système ne s'appliquerait pas.

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Que se produit-il si le détenteur n'attend pas deux ans?

**M. Poissant:** Il perd l'avantage de ce traitement privilégié. Au lieu que ce ne soit que la moitié qui soit imposable ce sera la totalité.

**Le sénateur Walker:** Quelle est la raison fondamentale de cette règle?

**M. Poissant:** Une des raisons données par le ministre au moment où il a déposé son budget; c'est qu'il espérait attirer et garder les employés pour une plus longue période. Les publications relatives aux options d'achat indiquent que ces dernières n'ont pas été populaires au Canada ou aux États-Unis où elles visaient à intéresser les employés de base à la société. Elles n'atteignent pas cet objectif parce qu'elles étaient imposables à la vente des actions. Le gouvernement est d'avis qu'en accordant ce—

**Le sénateur Beaubien:** Dégrèvement?

[Text]

**Mr. Poissant:** ... tax treatment, it will favour the stock option, and will help the private corporation to keep its key employees for a longer period of time. This is probably why the two-year period is there.

**Senator Walker:** In other words, the theory is that they would still remain employed with the company until they sold their shares?

**Mr. Poissant:** Well, hopefully.

**Senator Walker:** "Hopefully."

**Mr. Poissant:** That does not mean they will remain with the company, but if they sell their shares before the two-year period, they are taxable, as in the past, on the full difference. Now, with the tax treatment offered for this stock option, only 50 per cent is taxable.

**Senator Molson:** Why not for a Canadian owned public company?

**Mr. Poissant:** That is a good question. I wonder if there is any comment from Mr. Gillespie or Mr. Birk. I agree with you, senator. It was meant to keep key employees. We are talking of key employees in large corporations.

**Senator Molson:** Perhaps it is making it easier to maintain the Canadian content of ownership, to a small extent. I find that hard to understand.

**Mr. Poissant:** Perhaps, Mr. Chairman, your committee will want to require that this be made available to all Canadian controlled corporations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In fact, what is the incidence of the benefit, if it is not extended to publicly owned companies?

**Mr. Birk:** The underlying reason is that the government feels that smaller corporations—that is, private corporations—because they are not as financially sound as large corporations, have more trouble attracting competent management, expertise and so on. These people will not stay. If they get a part of the action and they see that the company grows, then, eventually, they will be remunerated for something they help to build. The large corporations have other means of protecting them, such as pension plans, higher salaries and so forth. Here what I think they are trying to do is to encourage management to remain with private companies.

**Senator Walker:** Eatons is a privately owned corporation and with stock options they get a 50 per cent allowance. Simpsons across the road, a publicly-owned company, does not. Your argument does not seem feasible, unless the private companies brought pressure to bear on the government and the public companies did not. It looks as if somebody has tried harder.

**Mr. Poissant:** I agree. You have given a very practical example.

**Senator Cook:** I understand from the chairman that the two-year waiting period does not apply in the case of death.

[Traduction]

**M. Poissant:** ... Ce traitement fiscal; il favorisa les options d'achat et aidera les sociétés privées à garder leur personnel clé pour une plus longue période. C'est probablement la raison pour laquelle il est fait mention de la période de deux ans.

**Le sénateur Walker:** En d'autres termes, en théorie, ils demeureraient employés à la Société jusqu'à ce qu'ils aient vendu leurs actions?

**M. Poissant:** C'est à espérer.

**Le sénateur Walker:** «A espérer».

**M. Poissant:** Cela ne signifie pas qu'ils demeureront dans la société mais, s'ils vendent leurs actions avant la période de deux ans, elles sont imposables comme par le passé sur le total de la différence. A l'heure actuelle, avec le traitement fiscal qui est offert pour cette option d'achat, elles sont imposables à 50%.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi pas à une société canadienne possédée à titre public?

**M. Poissant:** Question pertinente. M. Gillespie ou M. Birk ont-ils des observations à formuler. Je suis d'accord avec vous, sénateur. L'intention était de conserver le personnel clé. Nous parlons du personnel clé dans la grosse entreprise.

**Le sénateur Molson:** Peut-être qu'il contribua à rendre les Canadiens plus satisfaits de la propriété, dans une certaine mesure une faible mesure. J'ai peine à le comprendre.

**M. Poissant:** Monsieur le président, que votre comité exigera peut-être que cette disposition soit accessible à toute société contrôlée par les canadiens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En fait, quelle est l'incidence du bénéfice, s'il n'est pas accordé aux sociétés publiques?

**M. Birk:** La raison fondamentale est que le gouvernement et l'économie pensent que les petites sociétés, c'est-à-dire les sociétés privées, étant donné qu'elles ne sont pas aussi saines du point de vue financier que les grosses sociétés, ont davantage de difficultés à attirer une gestion compétente, des connaissances techniques, etc. Ce personnel ne restera pas. S'il a une part d'initiative et s'il voit que l'entreprise a des chances de prospérer, il sera, en définitive, rémunéré pour quelque chose qu'il construit. Les grandes sociétés ont d'autres moyens de protéger le personnel. Elles disposent de régimes de pensions etc. Je pense qu'ils essaient ici d'encourager les cadres à demeurer au service des sociétés privées.

**Le sénateur Walker:** La Société Eaton est une société privée qui, en offrant des options de souscription, obtient une déduction de 50%. La Société Simpsons, en face, qui est une société publique, n'en bénéficie pas. Votre argument ne semble pas réalisable, à moins que les sociétés privées aient exercé des pressions sur le gouvernement, tandis que les sociétés publiques n'en ont rien fait. L'un des deux semble y avoir mis plus de peine.

**M. Poissant:** J'en conviens, vous avez donné un exemple très concret.

**Le sénateur Cook:** Le président m'a laissé entendre que la période d'attente de deux ans ne s'applique, en cas de décès.



[Text]

**Mr. Poissant:** Within the two years.

**Senator Cook:** What about retirement? You get your stock options at 65.

**Mr. Poissant:** If you retire, say, a year after, it is two years. The only exception is, if you die within the two years. Therefore you get the capital gain.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is a case where you can take it with you.

**Senator Hays:** Suppose there is a loss. Are you able to write that off other income?

**Mr. Poissant:** The loss would be totaled as a capital loss.

**Senator Hays:** You will be able to write it off other income?

**Mr. Poissant:** You can write off \$2,000 a year, unless you have other capital gains. Well, I think you are talking about the proposed amendment. The proposed amendment will consist in treating the gain as a capital gain. If there is a loss it will be treated as a capital loss, and only 50 per cent of that loss will be deductible from other income or other gains.

**Senator Cook:** Up to \$2,000 a year.

**Mr. Poissant:** If there are no other gains in that year. There is another condition. It has to be at arm's length. In other words, the president, a major shareholder of the company, could not give himself a stock option.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that in the regulations or in the bill?

**Mr. Poissant:** It was in Bill C-56 as a proposed amendment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is proposed to be in the legislation?

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does it exclude top executives?

**Mr. Poissant:** No, not top executives. It excludes controlling shareholders, persons not dealing at arm's length with the corporation. In other words if you control a company you cannot give your wife or son a stock option with that special tax treatment. The special tax treatment will not apply. The old system will apply.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Beaubien says that other people's wives are not included.

**Senator McIlraith:** By the very nature of a privately-held company, this excludes a very large proportion of the shareholders, does it not?

**Mr. Poissant:** It will exclude all those shareholders who do not own control of the company. If Mr. A has 60 per cent of the shares and three others have 40 per cent of the shares, if they are not related to Mr. A they can have the option and have the full new tax treatment allowed provided they are

[Traduction]

**M. Poissant:** Dans les deux ans.

**Le sénateur Cook:** Et la retraite? Vous obtenez vos options d'action à 65 ans.

**M. Poissant:** Si vous prenez votre retraite, disons, une année après, il est de deux ans. Il n'existe qu'une exception: si vous mourrez dans les deux ans. Par conséquent, vous obtenez le gain de capital.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un cas où vous pouvez le toucher.

**Le sénateur Hays:** Supposons qu'il y ait une perte. Pouvez-vous la défalquer d'un autre revenu?

**M. Poissant:** La perte serait une perte de capital.

**Le sénateur Hays:** Pouvez-vous la défalquer d'un autre revenu?

**M. Poissant:** Vous pouvez défalquer \$2,000 par an, à moins d'avoir d'autres gains de capital. Je pense que vous parlez actuellement de la modification proposée, qui considérera le gain comme un gain de capital. Si il y a une perte, elle sera traitée comme perte de capital, dont seul 50 p. 100 pourront être déduits d'un autre revenu ou d'autres gains.

**Le sénateur Cook:** Jusqu'à concurrence de \$2,000 par an.

**M. Poissant:** Si l'intéressé n'a pas réalisé d'autres gains au cours de cette année-là. En ce qui concerne les sociétés privées, il y a une autre condition. Il ne doit pas y avoir de lien de dépendance. Autrement dit, le président ou un important actionnaire de la société ne pourrait pas se conférer une option d'action.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agit-il des règlements ou d'une disposition du projet de loi?

**M. Poissant:** Il s'agit d'une disposition du bill C-56, à titre de projet de modification.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On propose de l'insérer dans la mesure législative?

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En exclu-t-elle les dirigeants d'une société?

**M. Poissant:** Non, pas les dirigeants. Elle en exclut les actionnaires qui exercent un contrôle, ou les personnes qui leur sont apparentées. Autrement dit, si vous contrôlez une société vous ne pouvez pas accorder une option d'actions à votre épouse ou à votre fils au moyen de cet avantage fiscal spécial. L'avantage fiscal spécial ne sera pas applicable. L'ancien régime répondra.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Selon le sénateur Beaubien, les épouses d'autres intéressés ne sont pas incluses.

**Le sénateur McIlraith:** Une société privée, par sa nature même, exclut, n'est-ce pas une très forte proportion des actionnaires?

**M. Poissant:** Cette disposition exclura tous les actionnaires qui n'ont pas le contrôle de la société. Si M. A détient 60 p. 100 des actions et que trois autres personnes en détiennent 40 p. 100, si elles ne sont pas parentes avec M. A, elles peuvent bénéficier de l'option et du nouvel avantage fiscal complet



[Text]

employees of the company. One other comment made was that it would help the privately-held company to pass control to employees, because previously, if a privately-held company were to exercise the option given by, say, a senior shareholder three key employees who he felt should carry on the company, if he passed the share options to these three men they would be fully taxable on the difference. Now they feel this may have an advantage of continuity in helping either junior executives or other people to buy the company from the present shareholders.

It thus does two other things. It would help estate planning; it would help a man to see his shares to his key employees, if they are not related to him. Secondly, it would also help the key employees to buy the tax advantage shares from the employer. This is another advantage that cannot be conferred by a public company. Certainly Senator Walker's comparison between Eatons and Simpsons is very important, I think, for other reasons.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are these stock options not given exclusively in connection with treasury shares? Privately held shares are seldom optioned. Am I right?

**Mr. Poissant:** You are right. Say I own 100 per cent of the shares of a company and I have three good engineers working for me; I am near retirement, and I have no sons or anybody else in my family to take over. There is nothing to stop me from selling the treasury shares of the company, which will reduce my holding from 100 per cent to 50 per cent, 40 per cent or 30 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it is always in connection with treasury shares?

**Mr. Poissant:** Of course.

**Senator Cook:** But you will not get the money; the company gets the money.

**Mr. Poissant:** But it passes along some of the surplus; it passes the company to other entities, and it may help if there are preferred shares in the company; if you hold common shares and redeemable preferred shares too, that would generate funds in the company, which could help me to buy back my preferred shares.

**Senator Cook:** But you would be sucking your thumb with your common shares.

**Mr. Poissant:** I dare say it doesn't solve it, but it does help.

**Senator Walker:** It doesn't seem equitable, does it? I understand the purpose of the whole thing, but as between the private and public sector it does not seem a fair arrangement that private people have the option and the only option.

[Traduction]

pourvu qu'elles fassent partie du personnel de la société en question. On a observé également que cette disposition aiderait l'entreprise privée à transmettre le contrôle à des employés, parce qu'antérieurement, si une société privée devait exercer l'option conférée par, disons, un actionnaire principal, à trois employés importants qui, à son avis, devraient poursuivre l'exploitation de la société, s'il transmettait les options d'actions à ces trois hommes, la différence serait complètement imposable. Or, on pense que cette disposition peut offrir un avantage de continuité en aidant des cadres subalternes ou d'autres personnes à acheter la société aux actionnaires.

Elle a ainsi deux autres résultats, elle aiderait à planifier la succession; elle permettrait à un chef d'entreprise de vendre ses actions à ses principaux employés, s'ils ne lui sont pas apparentés. Deuxièmement, elle permettrait également au personnel clé d'acheter à l'employeur les actions qui offrent un avantage fiscal. Il y a un autre avantage qu'une société publique ne peut pas conférer. Sans doute la comparaison que le sénateur Walker a faite entre les sociétés Eaton et Simpson est très importante, pour d'autres raisons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces options en matière d'actions ne sont-elles pas conférées exclusivement dans le cas d'actions de trésorerie. Des actions dans des sociétés privées bénéficient rarement d'une option. Ai-je raison?

**M. Poissant:** Vous avez raison. Disons que je détiens la totalité des actions d'une société et que j'emploie trois ingénieurs très compétents, j'approche de la retraite et je n'ai aucuns fils ou parents capable de prendre en charge la société. Dans le cadre du présent régime fiscal, rien ne m'empêche de vendre les actions de la trésorerie de la société, ce qui réduira mon avoir qui est de 100 p. 100, à 50 p. 100, à 40 p. 100 ou à 30 p. 100.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il s'agit toujours d'actions de trésorerie?

**M. Poissant:** Naturellement.

**Le sénateur Cook:** Mais vous ne toucherez pas l'argent; il est destiné à la société.

**M. Poissant:** Mais cela permet de transmettre une partie de l'excédent; de transmettre la société à d'autres entités; et cela peut être utile s'il y a des actions privilégiées dans la société; de même si vous détenez des actions ordinaires et des actions privilégiées rachetables, cet avoir produirait des fonds au sein de la société, qui me permettraient de racheter mes actions privilégiées.

**Le sénateur Cook:** Mais vous ne tireriez aucun avantage de vos actions ordinaires.

**M. Poissant:** Je ne dis pas que ce procédé résout la difficulté, mais il aide à la résoudre.

**Le sénateur Walker:** Cela ne semble pas équitable, n'est-ce pas? Je comprends l'objectif de toute cette disposition, mais entre le secteur privé et le secteur public, il ne semble pas équitable que les membres du secteur privé aient la seule option.

[Text]

**Mr. Poissant:** As a matter of fact, in my experience it is probably harder to keep key people in large public corporations, because there are a lot of advantages being conferred by others. That is very true.

**Senator Molson:** I should like to go back for a moment to treasury shares versus personally-held shares. The bill we are contemplating will tax the benefits received. It does not really matter where the shares come from as far as the impact of taxation goes, does it?

**Mr. Poissant:** No.

**Senator Molson:** In other words, if you have a company and you are getting old—God forbid that you ever do—you decide you want it to go to the three key employees you mentioned and you make it as easy as possible; substantially you sell, say, 75 per cent, a major proportion, of your holding to those people on option, in exactly the same way as you might do with treasury shares, and in fact you are passing the control. However, they get taxed, according to this, exactly the same as though you have issued treasury shares. Is that not right?

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Molson:** But the benefit is there.

**Mr. Poissant:** The option is only taxed at 50 per cent of the difference. They buy them from you and they are taxable at 50 per cent of the difference.

**Senator Molson:** But it does not matter where the shares come from.

**Mr. Poissant:** That is very true. The only thing is that you will sell your shares at fair market value immediately as a rule and it may attract tax sooner.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But is there any advantage then? If you are selling under contract, not treasury shares but personally-owned shares, what is the difference between that and buying shares on the open market and then being subject to the capital gain?

**Mr. Poissant:** Yes, there will be no difference in this case.

**Senator Cook:** These are private companies, are they not?

**Mr. Poissant:** That is right.

**Senator Cook:** Is there any method of obtaining an advance ruling of the fair market value before the transaction, or is that left open for subsequent hassle?

**Mr. Poissant:** From my personal experience, advance rulings are not given, but the value is examined when the transaction takes place.

**Senator Cook:** But there is no need for them to examine it when the transaction takes place. The fair market value only comes into play when it has been disposed of.

[Traduction]

**M. Poissant:** En fait, d'après mon expérience il est probablement plus difficile de garder le personnel clé dans une importante société publique à cause des nombreux avantages conférés par d'autres. C'est très vrai.

**Le sénateur Molson:** J'aimerais revenir un instant à la question des actions de trésorerie, par opposition aux actions détenues par un particulier. Le projet de loi que nous envisageons assujettira à l'impôt les bénéfices reçus. L'origine des actions n'a aucune importance, en ce qui concerne l'impact de l'imposition, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Non.

**Le sénateur Molson:** Autrement dit, si vous avez une société et que vous vieillissez, Dieu vous en préserve, et décidez qu'elle soit prise en charge par les trois employés essentiels que vous avez mentionnés et vous rendez ce transfert de pouvoir aussi facile que possible; disons que vous vendez à ces personnes, sur option 75 p. 100 de votre avoir, proportion importante, exactement de la même façon que vous le feriez avec des actions de trésorerie, et en fait, vous transmettez le contrôle de la société. Toutefois, en vertu de la présente disposition, ils sont assujettis à l'impôt exactement comme si vous aviez émis des actions de trésorerie. N'est-ce pas exact?

**M. Poissant:** C'est juste.

**Le sénateur Molson:** Mais il y a avantage.

**M. Poissant:** La transaction n'est imposée qu'à 50 p. 100 de la différence. L'impôt exigé des acheteurs n'est calculé que sur 50 p. 100 de la différence.

**Le sénateur Molson:** Peu importe d'où proviennent les actions.

**M. Poissant:** C'est très juste. La seule différence, c'est que généralement les actions sont vendues immédiatement à leur valeur marchande, de sorte que parfois, l'impôt doit être payé plus tôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais alors, où est l'avantage? Si vous vendez par contrat non pas des bons du Trésor mais des actions personnelles, en quoi cela diffère-t-il de l'achat, sur le marché libre, d'actions qui seront assujetties à l'impôt sur le gain de capital?

**M. Poissant:** Vous avez raison. Il n'y a alors aucune différence.

**Le sénateur Cook:** Ce sont des sociétés privées, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** C'est juste.

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il un moyen de connaître d'avance la valeur marchande des actions, avant même que la transaction ne soit conclue, ou si cette valeur est le fruit des cours ultérieurs?

**M. Poissant:** A ma connaissance, ces valeurs ne sont pas connues d'avance mais elles sont étudiées au moment de la transaction.

**Le sénateur Cook:** Mais il ne leur sert à rien de vérifier cette valeur au moment de la transaction. La juste valeur marchande n'entre en jeu qu'après la transaction.



[Text]

**Mr. Poissant:** That is right, so only at that time will the department look at the fair market value.

**Senator Cook:** Well, it is a kind of a pig in a poke, is it not?

**Mr. Birk:** Not really, senator, because only at the time the shares are sold is the question of value relevant. He will not realize a gain ever unless he disposes of those shares.

**Senator Beaubien:** So, if he keeps it for his lifetime he pays no tax.

**Mr. Birk:** That is right, except at the time he dies there is a deemed disposition.

**Senator McIlraith:** There is one apparent contradiction in this: It is applicable to privately-held companies only but, at the same time, they have made the rule relating to arm's length transactions only saying that a privately-held company can only use these methods to bring in employees or other non-related purposes and they cannot retain the family nature of the family company, which companies make up a fair proportion of the total privately-held companies. So it tends to prefer the employee to the family; there may be someone such as a manager who is well-trained in the business and is excluded from this.

**Mr. Poissant:** In other words, we could ask why, everything being equal, if the fair market value is protected why not grant that privilege to the family also?

**Senator McIlraith:** Exactly; that is my point.

**Mr. Poissant:** And there are provisions in the Income Tax Act to protect fair market value on transactions not at arm's length. Section 69 deals with all sorts of transactions between persons at arm's length. So, therefore, why not make it available if that is protected? They do not even have to state it, because it is contained in the legislation already that any transaction between a father and his son, for instance, be at fair market value.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes; fair market value is fine, but could Senator McIlraith's problem not be overcome by a person who wished to do this with his family by means of a program of annual gifts?

**Mr. Gillespie:** Or a bequest.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, a bequest is obvious, but what is the position with respect to a program of annual gifts?

**Mr. Poissant:** Yes, annual gifts, depending on the province in which you reside, have very limited application, unless you care to pay the gift tax in the province. There are gift taxes in the provinces.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Of course there are.

[Traduction]

**M. Poissant:** C'est juste. C'est pourquoi ce n'est qu'à ce moment-là que le gouvernement la vérifie.

**Le sénateur Cook:** En fait, c'est comme acheter chat en poche, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Pas vraiment, Sénateur, car au moment de la vente, le vendeur touche un montant «X», et le gain qu'il réalise correspond à la différence. Le propriétaire ne réalise aucun gain tant qu'il ne se départit pas de ses actions.

**Le sénateur Beaubien:** Ainsi, s'il les conserve toute sa vie il n'a pas d'impôt à payer.

**M. Birk:** C'est juste, sauf à sa mort; une disposition particulière s'applique alors.

**Le sénateur McIlraith:** Il semble y avoir une contradiction: cette mesure ne s'applique qu'aux sociétés privées, mais cette règle a été établie à l'égard des transactions sans lien de dépendance, en disant simplement qu'une société privée ne peut recourir à ces méthodes que pour attirer de nouveaux employés ou pour d'autres fins qui n'ont rien à voir avec cela, et l'on ne saurait alors conserver le caractère des entreprises familiales qui forment une grande partie du nombre total des sociétés privées. On favorise donc l'employé par rapport aux membres de la famille; il peut même arriver qu'un gestionnaire très expérimenté de l'entreprise ne puisse pas profiter de cet avantage.

**M. Poissant:** En d'autres termes, on peut se demander pourquoi, toutes choses étant égales, si la juste valeur marchande est sauvegardée, ce privilège n'est pas également accordé à la famille.

**Le sénateur McIlraith:** Exactement; c'est ce que je veux dire.

**M. Poissant:** Et certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visent à préserver la juste valeur marchande lors de transactions conclues par des personnes ayant des liens de dépendance. L'article 69 traite de toutes sortes de transactions entre des personnes sans lien de dépendance. Pourquoi alors ne pas les rendre admissibles, si la valeur marchande est sauvegardée? Ce détail n'a même pas besoin d'être précisé, car la loi prévoit déjà que toute transaction entre père et fils, par exemple, doit être conclue à la juste valeur marchande.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, le critère de la juste valeur marchande est justifiable, mais la difficulté soulevée par le sénateur McIlraith ne pourrait-elle pas être contournée, si une personne désirait effectuer une telle transaction avec les membres de sa famille, grâce à des dons annuels?

**M. Gillespie:** Ou des legs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est évident dans le cas d'un legs, mais s'il s'agit de dons annuels?

**M. Poissant:** En réalité, selon la province de résidence, les dons annuels sont assujettis à de nombreuses restrictions, à moins que le donateur n'accepte de payer l'impôt provincial sur les dons en question. Les provinces prélèvent des impôts sur les dons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Bien sûr.



[Text]

**Mr. Poissant:** So this may be an expensive route to take. There are limitations on gifts; in Quebec, for example, it is \$15,000.

**Senator Hays:** You could all move to Alberta.

**Senator Cook:** Or Newfoundland. But why can there not be a right to have the fair market value set? Why should a person live in jeopardy as to what his tax will be? Why does he not know the fair market value by ruling?

**Mr. Poissant:** The policy in the administration section of the income tax division is that they will not give any advance ruling unless there is a transaction to take place within a short period.

**Senator Cook:** Yes, but if there is a transaction, will they give an advance ruling? If I say I intend to give an option to certain individuals and we, not I, but we want the fair market value of the thousand shares in the transaction to be agreed upon, why would they not give a ruling? Or, to put it in another way, why cannot they be made to give a ruling under legislation?

**Mr. Poissant:** Their immediate reaction is, "We are not valuers."

**Senator Cook:** They are getting paid for it.

**Mr. Poissant:** You could ask the minister to attend, I suppose, to be invited to answer those questions.

**Senator Cook:** Why do they not make the rulings so that people know where they stand? Income tax worries people; why can they not be made to give rulings? They must give them at some point in time; why not now?

**The Chairman:** It must be tied to a particular time.

**Senator Cook:** Yes, it is at the time the transaction is made. In other words, to use Mr. Poissant's example, you get an option on 10,000 shares at \$1 a share.

**The Chairman:** It may vary the next day.

**Senator Cook:** The shares are valued as at that moment, I agree, but you would know what you are faced with, anyway.

**Senator Buckwold:** You frequently use the word "option," but the employee just buys the shares and there is no option; is there any distinction?

**Mr. Poissant:** No.

**Senator Buckwold:** So the word "option" really means the purchase.

**Mr. Poissant:** The word "option" merely means deferring the tax until the shares are disposed of.

[Traduction]

**M. Poissant:** Ce pourrait être un moyen très coûteux. Les dons sont limités; au Québec, par exemple, le maximum est de \$15,000.

**Le sénateur Hays:** Vous pourriez tous vous en aller en Alberta.

**Le sénateur Cook:** Ou à Terre-Neuve. Mais pourquoi n'aurait-on pas le droit de faire établir la juste valeur marchande? Pourquoi une personne devrait-elle toujours être incertaine, quant aux impôts qu'elle devra payer? Pourquoi une décision ne viendrait-elle pas nous éclairer sur la juste valeur marchande?

**M. Poissant:** La gestion de notre division de l'impôt sur le revenu a pour politique de ne pas donner de décision à l'avance, à moins que la transaction ne soit imminente.

**Le sénateur Cook:** Oui, mais donnera-t-elle une décision à l'avance? Si j'affirme avoir l'intention de consentir une option à certaines personnes, que, non pas moi, mais nous, désirons nous entendre sur la juste valeur marchande du millier d'actions en cause, pourquoi ne nous donnerait-elle pas une décision? En d'autres mots, pourquoi ne peut-elle pas être contrainte à le faire par la loi?

**M. Poissant:** On vous répondra sans hésiter: «nous ne sommes pas des évaluateurs».

**Le sénateur Cook:** Les fonctionnaires sont payés pour le faire.

**M. Poissant:** Vous pourriez sans doute demander au ministre de comparaître et de répondre à ces questions.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi ne donne-t-elle pas ses décisions pour que le contribuable sache à quoi s'en tenir? Les gens s'inquiètent au sujet des impôts; pourquoi la gestion ne peut-elle pas être contrainte à rendre ses décisions? Elle le devra, tôt ou tard; pourquoi pas maintenant?

**Le président:** Il faut que ce soit à un moment déterminé.

**Le sénateur Cook:** Oui, au moment de la transaction. En d'autres termes, pour employer l'exemple de M. Poissant, lorsque le vendeur signe une option pour la vente de 10,000 actions à \$1 chacune.

**Le président:** Ce chiffre peut changer le lendemain.

**Le sénateur Cook:** Les actions sont évaluées à ce moment même, d'accord, mais les parties savent au moins à quoi s'en tenir.

**Le sénateur Buckwold:** Vous employez fréquemment le mot «option», mais l'employé achète tout simplement les actions, sans qu'il n'y ait option; y a-t-il une différence?

**M. Poissant:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, le mot «option» signifie vraiment l'achat.

**M. Poissant:** Le mot «option» signifie simplement qu'on reporte le prélèvement de l'impôt au moment où le détenteur des actions s'en départit.

[Text]

**Senator Buckwold:** Let us say I have a private company and I sell my employees 1,000 shares at \$1 that are worth \$5. They will not pay any tax on those until they dispose of them.

**Mr. Poissant:** That is right.

**Senator Buckwold:** They can do that, in fact, and I just wonder what the difference is?

**Mr. Birk:** The difference is that under an option he may postpone the decision to purchase the shares, for example, ten years and exercise the option at the time when the share value has increased.

**Senator Buckwold:** That merely means a delay by his option.

**Mr. Poissant:** Yes; the advantage of the option is that it can be exercised at any time. At any time after obtaining the option you have your right and, as Mr. Birk says, the shares may be at \$5 and the fellow says: "We may have a bad year, or I will have more money available next year and will exercise my option only then."

If he is offered the shares today and has two weeks or two months to accept that offer, it is not as flexible as an option. Of course, an option may have a time limit. There are long-term options, but most of the time they are within years.

**Mr. Poissant:** The next comment that I would like to make is with respect to terminal loss. The terminal loss is simply a technical amendment which is very important because of court cases involving this particular section of the act. The minister felt it would be better to amend the act in view of the court cases they have lost.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Will you give us a definition of "terminal loss"?

**Mr. Poissant:** Yes; that is the loss incurred in selling a depreciable property.

As an example, let us suppose I have a piece of equipment that cost me \$10,000, and that I have taken depreciation of \$5,000. In that case, I would have a non-depreciated capital cost of \$5,000. In the event that I sold that property for \$2,000, then I would have a terminal loss of \$3,000. The word "terminal" is used to describe a particular class when there are no further assets of that particular class.

That terminal loss had some anomalies, the first being that one could deduct that loss from business income. This created a problem whereby businesses would cease to operate in one year, sell their property the following year when they were no longer in business and, thereby, incur a terminal loss with no income from which to deduct it.

As it is proposed now, the loss will be made available regardless of whether there is a business loss or not. I will be deductable from—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Other income?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Supposons que je possède une entreprise et que je vende à mes employés 1,000 actions valant \$5 chacune à \$1 pièce. Mes employés n'auront pas d'impôt à payer sur cette transaction, tant qu'ils ne revendront pas ces actions.

**M. Poissant:** C'est juste.

**Le sénateur Buckwold:** Il en est ainsi, en effet, et je me demande quelle est la différence?

**M. Birk:** La différence est qu'une option permet au détenteur de retarder de dix ans sa décision d'acheter des actions et de se prévaloir de l'option lorsqu'elles ont augmenté de valeur.

**Le sénateur Buckwold:** Cela revient simplement à reporter l'exercice de son option.

**M. Poissant:** C'est juste; l'avantage de l'option c'est qu'on peut l'exercer en tout temps. Dès qu'il a obtenu l'option, le détenteur des biens peut, en tout temps, en disposer, et, comme l'a affirmé M. Birk, même si l'action a peut-être alors une valeur de \$5, il peut arriver que son détenteur se dise qu'il connaîtra peut-être une mauvaise année, ou qu'il disposera de plus d'argent l'année suivante, de sorte qu'il décidera de n'exercer son option qu'alors.

Si on lui offre les actions aujourd'hui et qu'il n'a que deux semaines ou deux mois pour accepter l'offre, l'option est moins souple. Il peut arriver, bien sûr, que l'option soit d'une durée limitée. Certaines options sont à longue échéance, mais, dans la plupart des cas, leur durée est de quelques années.

**M. Poissant:** J'aimerais maintenant commenter la perte finale. La perte finale n'est qu'une modification d'ordre technique très importante en raison des poursuites judiciaires lors desquelles on a invoqué cet article précis de la loi. Le ministre a cru qu'il serait préférable de modifier la loi, étant donné les causes judiciaires que le gouvernement a perdues.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voudriez-vous nous donner une définition de perte finale?

**M. Poissant:** Oui. Il s'agit de la perte subie lors de la vente de biens amortissables.

Supposons que j'ai une machine évaluée à \$10,000, et que j'aie subi un amortissement de \$5,000. En pareil cas, j'aurais des frais d'établissement non amortis de \$5,000. Si je vendais l'entreprise pour \$2,000, je subirais alors une perte finale de \$3,000. Le mot «final» est utilisé pour désigner une catégorie particulière, lorsqu'il n'existe pas d'autres actifs de cette catégorie particulière.

La perte finale comporte certaines particularités, la première étant qu'elle peut être déduite du revenu retiré de l'entreprise. Cela a déjà créé des problèmes en ce sens qu'on peut cesser d'exploiter une entreprise une année donnée, la vendre l'année suivante et par conséquent subir une perte finale qui ne peut être déduite d'aucun revenu.

Dans la proposition actuelle, la perte aura lieu qu'il y ait ou non perte commerciale. Elle sera déductible d'un. . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'un autre revenu?



[Text]

**Mr. Poissant:** Even though there is no business income, yes. That is an important amendment to the Income Tax Act. The second amendment is very important also.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I stop you there? I am confused. Let us suppose a business is disposed of, and in that event there is no business income but there is a terminal loss on the sale of the equipment, what income, then, gets the benefit of the deduction?

**Mr. Poissant:** In applying the law as it stands now, you would not have a terminal loss, because the terminal loss applies only to the year in which there was business income. Therefore, it was in fact not applicable. The department would allow the loss from "other income", because it would be unfair to the taxpayer not to. But in a year when there was no business income there would be no such thing as a "terminal loss".

**Senator Connolly (Ottawa West):** But you go on to say that it will be possible now to deduct it from other income.

**Mr. Poissant:** In other words, they were only curing an anomaly. In practice, they were admitting that loss as a terminal loss which, legally, did not exist.

**Senator Flynn:** Can I file a return with losses only?

**Mr. Poissant:** If you have a terminal loss.

**Senator Flynn:** Would I get a tax refund?

**Mr. Poissant:** Absolutely, from the previous year, if it is applicable against other income, or in the future.

The only anomaly was that there was no terminal loss if there was no business income in that year.

**Senator Flynn:** If I file a return with losses only, what would be the rate?

**Mr. Poissant:** It would be a nil return in that case, but if there was other income during the previous year—

**Senator Flynn:** It would be based on the previous year?

**Mr. Poissant:** Absolutely.

**Senator Flynn:** It would be as though I claimed it the previous year?

**Mr. Poissant:** That is right. A second and equally important amendment, which is also a technical amendment, is that the expression "disposed of" does not include torn-down buildings or destroyed buildings.

To cite one example, the Place des Armes building in Montreal was demolished by the BCN. It was not sold; it was not given away: it was demolished. The result, of course, was that there was no terminal loss, no proceeds of disposal.

If one had a \$1 million building with an undepreciated capital cost at the end of the year of \$500,000 and the building was demolished, there would be no disposition or any proceeds

[Traduction]

**M. Poissant:** Et ce même s'il n'y a pas de revenu commercial. C'est là une modification importante de la Loi de l'impôt sur le revenu. La deuxième modification est aussi très importante.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je vous arrêter ici. Je suis un peu embrouillé. Supposons qu'on vende une entreprise, et qu'il n'y ait alors aucun revenu commercial, mais qu'il y ait une perte finale sur la vente de l'équipement, de quel revenu peut-on alors déduire la perte?

**M. Poissant:** Si vous appliquez la loi dans sa forme actuelle, il n'y aurait pas de perte finale, parce que la perte finale ne peut s'appliquer que pour l'année où il y a eu un revenu commercial. Par conséquent, ce principe était en théorie inapplicable. Le ministère permettrait de déduire la perte d'un «autre revenu», parce qu'agir autrement serait injuste pour le contribuable. Pour une année où il n'y a pas eu de revenu commercial, il n'y aurait pas de perte finale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais vous avez dit qu'il serait maintenant possible de déduire la perte d'un autre revenu.

**M. Poissant:** Autrement dit, on ne faisait que rectifier une anomalie. Dans la pratique, on admettait que cette perte soit considérée comme une perte finale qui, sur le plan légal, n'existait pas.

**Le sénateur Flynn:** Puis-je déposer une déclaration d'impôt où ne figureraient que des pertes?

**M. Poissant:** Si vous avez subi une perte finale.

**Le sénateur Flynn:** Pourrais-je recevoir un remboursement d'impôt?

**M. Poissant:** Pour l'année précédente, si la perte peut être déduite d'un autre revenu, ou dans l'avenir.

La seule anomalie était qu'il ne pouvait y avoir perte finale s'il n'y avait pas revenu commercial cette année-là.

**Le sénateur Flynn:** Si je dépose une déclaration ne comprenant que des pertes, quel serait le taux?

**M. Poissant:** Il n'y aurait pas de déclaration proprement dite dans ce cas-là, mais s'il y avait eu un autre revenu au cours de l'année précédente. . .

**Le sénateur Flynn:** On se fonderait sur l'année précédente?

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Ce serait comme si j'avais, réclamé un remboursement l'année précédente?

**M. Poissant:** C'est exact. Une deuxième modification d'ordre technique aussi importante est celle selon laquelle l'expression «dont on a disposé» ne comprend pas les immeubles démolis ou détruits.

Prenons par exemple l'immeuble de la Place d'armes à Montréal qui a été démolé par la BCN. Il n'a pas été vendu ni donné. Il a été démolé. Il n'y a donc pas eu de perte finale ni de recettes provenant de la disposition.

Si quelqu'un était propriétaire d'un immeuble d'un million de dollars, avec un capital d'établissement non amorti s'élevant à \$500,000 à la fin de l'année, et que l'immeuble était démolé,



**[Text]**

of disposal. Therefore, one could continue claiming capital cost allowance on the \$500,000 balance. The court case in question involved La Compagnie Immobilière BCN Limitée, a 1976 decision of the Federal Court of Appeal. The proceeds of disposal for the year in which a building is demolished will be deemed to be zero, unless there is a salvage value. The terminal loss has to be incurred in that year. To take advantage of that provision, tax planners advised companies to demolish a building as opposed to selling it for \$1, thereby allowing the company to claim a capital cost allowance on a building that no longer existed. If the company had no other income, a terminal loss would be of no significant benefit.

**Senator Flynn:** In the example you gave, the amount of \$500,000 would be a loss, less whatever salvage value there might be?

**Mr. Poissant:** Yes. Clause 3 deals with the employment expense deduction. As you know, every employee was eligible to deduct \$150 as an employment expense, not to exceed 3 per cent of total income, and that figure will be raised to \$250 a year.

Another technical amendment deals with the matter of involuntary dispositions, such as dispositions resulting from expropriation, fire, destruction of property, and so forth. The taxpayer now has a very rigid formula to follow under the Income Tax Act. The amendment in question will give the taxpayer the right to choose between adopting what the Income Tax Act now provides and the right to defer the deemed disposition, such as would occur on expropriation. In other words, the taxpayer is given greater leeway in calculating his gain or loss for the year in question.

The question of stolen property is not dealt with in the current Income Tax Act. The question of stolen property was left out entirely. Of course, it is rare that one would get fixed machinery or immovable property stolen. The theft of movable property most of the time formed part of the cost of inventory, in any event, but stolen property of an immovable nature will now come under the definition of "involuntary disposition."

**Senator Flynn:** Are you saying that an amount paid by way of ransom would be considered a capital loss?

**Mr. Poissant:** No.

**Senator Flynn:** An individual or a company. If my wife loses \$5,000, am I entitled to treat that as a capital loss?

**Mr. Birk:** We are dealing with depreciable property, and there are no capital losses on such property at all.

**Senator Flynn:** I believe Mr. Poissant said that the amendments would provide for relief in the case of stolen property.

**[Traduction]**

il n'y aurait ni disposition ni recettes provenant de la disposition. Par conséquent, on pourrait continuer à réclamer l'indemnité de frais de premier établissement sur le solde de \$500,000. La cause en question concernait la compagnie immobilière BCN Limitée, au sujet de laquelle la Cour d'appel fédérale s'était prononcée en 1976. Les recettes de disposition pour l'année au cours de laquelle un immeuble a été démoli seront considérées nulles, à moins qu'il n'y ait une valeur de récupération. La perte finale doit être subie la même année. Pour pouvoir profiter de cette disposition, les planificateurs fiscaux conseillent aux sociétés de démolir un immeuble plutôt que de le vendre pour \$1, ce qui leur permet de réclamer l'indemnité de frais de premier établissement pour un immeuble qui n'existe plus. Pour une société qui n'a pas d'autre revenu, le principe de la perte finale ne constitue pas vraiment un gros avantage.

**Le sénateur Flynn:** Dans l'exemple que vous venez de citer, la somme de \$500,000 serait une perte, dont on soustrait la valeur de récupération?

**M. Poissant:** Oui. L'article 3 porte sur la déduction des dépenses afférentes à un emploi. Comme vous le savez, tout employé pouvait déduire le moins élevé des deux montants suivants à titre de dépenses afférentes à un emploi: \$150 ou 3 p. 100 du revenu total. Cette déduction sera portée à un montant maximal annuel de \$250.

Une autre modification d'ordre technique porte sur la question des dispositions involontaires, comme par exemple celles résultant d'une expropriation, d'un incendie, de la destruction d'un bien, etc. Actuellement, le contribuable doit suivre une formule très stricte en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. La modification en question permettra au contribuable soit de se conformer aux mesures actuellement prévues par la Loi de l'impôt sur le revenu, soit de différer la dite disposition du bien, comme ce serait le cas pour une expropriation. Autrement dit, le contribuable est plus libre pour calculer ses gains ou ses pertes pour l'année concernée.

Il n'est pas question du vol de biens dans la Loi actuelle de l'impôt sur le revenu. On a entièrement passé outre à cette question. Naturellement, il est rare qu'on se fasse voler des machines fixes, ou des biens immeubles. Quoiqu'il en soit, le vol de biens meubles était la plupart du temps inclus dans le coût de l'inventaire, mais les biens immeubles volés seront maintenant inclus dans la définition de la disposition involontaire.

**Le sénateur Flynn:** Dites-vous qu'une somme versée en rançon serait considérée comme une perte en capital?

**M. Poissant:** Vous parlez maintenant d'un particulier, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** D'un particulier ou d'une société. Si ma femme perd \$5,000, puis-je considérer cette perte comme une perte en capital?

**M. Birk:** Nous traitons maintenant des biens amortissables; il n'y a aucune perte en capital pour ce type de biens.

**Le sénateur Flynn:** Sauf erreur, M. Poissant a dit que les modifications en question prévoieraient un dédommagement dans le cas des biens volés.

**[Text]**

**Mr. Poissant:** Yes, in respect of depreciable property. Your question related to movables, such as money. This amendment refers to depreciable property, such as machinery and buildings. Money is not a depreciable property.

**Senator Beaubien:** It has been depreciating quickly of late.

**Mr. Birk:** Money is not a capital asset. You cannot treat a \$1,000 loss as a capital loss.

**Senator Flynn:** If I have an amount stolen—

**Mr. Birk:** If a capital property is stolen, it does not entitle you to proceeds of disposition.

**Senator Flynn:** Even with respect to movables?

**Mr. T. Gillespie (Adviser to the Committee):** There might be some argument on that as to whether it would come within the definition of a disposition.

**Mr. Poissant:** Stolen property will now be included in the definition of "disposition". Previously there was a problem; it is proposed now that stolen property be included under the definition of "disposition".

**Senator Flynn:** You were not entirely sure that it applied only to immovables.

**Mr. Poissant:** It applies to capital property.

**Senator Flynn:** You are not saying that it applies strictly to immovable property?

**Mr. Poissant:** The definition of "disposition" will now include stolen property. The question now is whether the capital gain or loss treatment only applies to depreciable property.

**Senator Flynn:** Would it apply only to depreciable property?

**Senator Beaubien:** If one loses \$1 million in a bank failure, are you saying that that is not a loss?

**Mr. Poissant:** May I suggest that we be given an opportunity to consider this question and respond at the next meeting?

**Senator Buckwold:** If I might complicate it somewhat, how would a bank, for example, treat a loss as a result of a robbery or a loss resulting from a ransom payment? Are those deductible expenses?

If a bank is robbed of \$100,000, can it treat that loss as a deductible expense?—and I would ask the same question in respect of ransom payments made by banks, or other companies, on behalf of employees.

**Mr. Poissant:** To my mind, such amounts would be deductible operating losses necessary to carrying on business.

**Senator Flynn:** But that treatment would not be accorded the individual?

**[Traduction]**

**M. Poissant:** Oui, mais seulement dans le cas des biens immeubles. Votre question portait sur les biens meubles, tels que l'argent. Ladite modification porte sur les biens amortissables, comme les machines et les immeubles. L'argent n'est pas un bien amortissable.

**Le sénateur Beaubien:** Il s'est dévalué très rapidement dernièrement.

**M. Birk:** L'argent n'est pas un actif immobilisé. Vous ne pouvez considérer la perte de \$1,000 comme une perte en capital.

**Le sénateur Flynn:** Si on me vole une somme d'argent...

**M. Birk:** Si des biens-capitaux sont volés, il y a disposition du bien, et il pourrait y avoir perte en capital.

**Le sénateur Flynn:** Même en ce qui concerne les biens meubles?

**M. Gillespie:** Il y aura probablement une discussion sur la question de savoir si la définition de la disposition d'un bien s'applique dans ce cas.

**M. Poissant:** La définition de «disposition» s'applique maintenant à un bien volé. Il y avait jadis un problème, mais il est maintenant résolu. En effet, il est maintenant proposé que la définition de «disposition» s'applique également à un bien volé.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'étiez pas certain qu'elle s'appliquait uniquement aux biens immeubles.

**M. Poissant:** Elle s'applique aux biens amortissables.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez dire qu'elle s'applique uniquement aux biens immeubles?

**M. Poissant:** La définition de «disposition» s'applique maintenant aux biens volés. La question qui se pose actuellement est de savoir si les mesures visant les gains en capital ou les pertes s'appliquent uniquement aux biens amortissables.

**Le sénateur Flynn:** S'appliqueraient-elles uniquement aux biens amortissables?

**Le sénateur Beaubien:** Si une personne perd \$1 million dans une faillite bancaire, ne considérez-vous pas qu'il s'agit d'une perte?

**M. Poissant:** Puis-je me permettre de proposer que nous étudions cette question et que nous y trouvions une solution au cours de la prochaine réunion?

**Le sénateur Buckwold:** Si je peux me permettre de compliquer un peu, comment une banque, par exemple, tranche-t-elle la question d'une perte occasionnée par un vol ou le paiement d'un rançon? S'agit-il de dépenses déductibles?

Si une banque se fait voler \$100,000 peut-elle considérer cette perte comme une dépense déductible, et je voudrais poser la même question au sujet du paiement des rançons que les banques ou d'autres sociétés effectuent au nom des employés.

**M. Poissant:** A mon avis, ces montants seraient considérés comme des pertes déductibles, nécessaires au bon fonctionnement de l'entreprise.

**Le sénateur Flynn:** Mais un particulier ne peut pas bénéficier de ce traitement?



[Text]

**Mr. Birk:** There is no question that the banks can deduct the amounts they pay out. That is part of the business risk and part of the business expense. But it goes even further than that, because, if subsequently they provide a benefit to the employee who has been held hostage, he is being taxed on this benefit, on a certain part of the benefit as income. That is clearly established as a business expense.

**Senator Flynn:** I would like to have a definition of "stolen property" in the act. How wide is its application?

**Mr. Poissant:** Dealing with the rollover on a voluntary disposition, you have the right to defer for one year the recapture and gain on land, buildings, goodwill—but not on machinery—if replaced within one year. But there are two essential conditions which we feel are restrictive. They are: that the property must be for the same use and for the same business. That means that if you sell a building and you have recaptured depreciation taxable in the year of sale, they will now allow you an extra year to make the recapture taxable, under certain conditions.

The word "same" is quite restrictive. It may be quite difficult to say you have the "same" use. If you replace the building by another one it may have a more restrictive use or an enlarged use. Certainly, if you replace a building in 1978 the probability is that you will have slightly more usage from the building.

**The Chairman:** But it may be the same kind of use.

**Mr. Poissant:** We think there should be some qualification on the word "same", because it is too restrictive.

With respect to the "same business", well, at the time of replacing the building you may want to expand your business. Is that the "same" business then? It may not be. So you may be refused this tax treatment if it is not for the "same" use and if it is not the "same" business.

**Senator Flynn:** At present there is no restriction.

**Mr. Poissant:** No, but you do not have the tax benefit. It is taxable in the year that you make either the capital gain and/or the recapture of depreciation.

**Senator Flynn:** It seems to me that I have seen a case in which a motel was destroyed by fire and the company owning the motel had one year in which to purchase another building and, in this particular case, purchased an apartment building. That is not the same use or the same business, generally speaking. But I thought the present situation was that they could do that, that it was not restricted to the same use and the same business. Is this something new that they are able to do?

**Mr. Poissant:** Yes. The only exception in the act as it stands now is for involuntary disposition, such as destruction by fire. Let us say that your motel, instead of being destroyed by fire, was expropriated and you replaced that by an apartment

[Traduction]

**M. Birk:** Nul doute que les banques peuvent déduire les montants qu'elles paient. Cela fait partie des risques et des dépenses d'exploitation. Mais nous pouvons aller plus loin: si une banque accorde des avantages à un employé qui a été retenu comme otage, ces avantages sont en partie imposables comme revenu. Il est manifeste qu'il s'agit de dépenses d'exploitation.

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais bien que la loi comporte une définition sur les biens volés. Quel est son champ d'application?

**M. Poissant:** En ce qui concerne le roulement consécutif à une disposition volontaire d'un bien, vous avez le droit de reporter à l'année d'après la récupération et les gains provenant des terrains, des immeubles, de la vente de la clientèle, mais non des machines si elles sont remplacées dans le délai d'un an. Mais il y a deux conditions essentielles qui sont, à notre avis, restrictives. Le bien doit être destiné à un même usage et à une même entreprise. Cela veut dire que si vous vendez un immeuble et que vous avez récupéré l'amortissement qui était imposable l'année de la vente, vous aurez encore un an devant vous pour payer l'impôt sur l'amortissement en question, pourvu que l'argent soit investi dans un immeuble destiné à un même usage.

Le mot «même» est assez restrictif. Il est probablement difficile de parler de même usage. Si vous remplacer un immeuble par un autre, il se peut que l'usage que vous en faites soit plus limité ou plus étendu. Une chose est certaine: si vous remplacez un immeuble en 1978, vous en ferez un meilleure usage.

**Le président:** Mais il peut s'agir d'un même usage.

**M. Poissant:** A notre avis, il faudrait nuancer le mot «même», car il est trop restrictif.

En ce qui concerne l'expression «même entreprise», il se peut qu'au moment où vous remplacez l'immeuble, vous désiriez agrandir votre entreprise. Sera-t-elle la même? Probablement pas. Par conséquent, vous ne pouvez peut-être pas bénéficier de cette disposition fiscale s'il ne s'agit pas d'un même usage et d'une même entreprise.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a aucune restriction pour le moment.

**M. Poissant:** Non, mais vous ne bénéficiez pas des avantages fiscaux. L'argent est imposable l'année où vous réalisez un gain de capital ou récupérez l'amortissement.

**Le sénateur Flynn:** Je me rappelle le cas d'un motel qui a été détruit par le feu. La société propriétaire avait un an pour acheter un autre immeuble et, dans ce cas particulier, elle avait acheté un immeuble d'habitation. Dans l'ensemble, il ne s'agit pas d'un même usage ou d'une même entreprise. A mon avis, la société pouvait le faire, car elle n'était pas obligé d'en faire le même usage et de l'affecter à la même entreprise. S'agit-il d'un droit nouveau?

**M. Poissant:** Oui. La seule exception dans la loi actuelle concerne la disposition involontaire dans le cas des incendies, par exemple. Vous pouvez maintenant, par exemple, reporter les bénéfices provenant d'un bien exproprié, à certaines condi-

[Text]

building, well, here again under the involuntary disposition you must acquire property of the same nature. So that treatment was not allowed in your example as it stands now, and it would not be allowed under the present situation either, because a motel replaced by an apartment building is certainly not for the "same" use and it is not the "same" business.

**Senator Flynn:** I thought the amendment was really to restrict the privilege rather than to create it.

**Mr. Poissant:** No, that is granting a privilege here. It is giving the right to the taxpayer to defer for one year.

**Senator Flynn:** It is only a relieving proposal, then.

**Mr. Poissant:** Sure. It is a benefit; it is an advantage conferred to a shareholder.

Now, if you sell a motel, and make a gain, if you have recaptured depreciation, it is taxable in the year you sell it. If you wait a year and replace that motel with a motel, then it is the "same" use and the "same" business and you can defer the gain until the following year.

**Senator Walker:** It is your option: you can take it now or next year.

**Mr. Poissant:** Yes. It is the right to defer. It is an advantage of deferring for one year only. Even that might be too restrictive, because it may be difficult to replace the building within one year and have the "same" use. Perhaps in your report you will want to consider that point.

Now, we have loans to shareholders.

Section 15(2) is now broadened by adding to the income of the shareholder, if not exempt, of course, or if not repaid within one year, loans made to him by related companies or persons related to him or by a partnership.

What has been happening now is that if you make a loan to a shareholder that loan is taxable if not repaid within a year. If it is repaid within a year it is not considered a benefit to the shareholder. So it is not taxable.

The other exemption is that if the loan is made to buy fully-paid shares of the company or to buy a home or to buy a car, and, if it is the business of the company to make loans—for example, if IAC makes a loan to a shareholder, that is in its normal business—those loans are not taxable in the hands of the shareholders as a benefit or an advantage conferred upon the shareholders. But it applies only in direct relationship between the employee's corporation and the shareholder. This will now be extended to apply to related companies.

[Traduction]

tions bien entendu, mais vous pouvez le faire. Supposons par exemple que votre motel, au lieu d'être détruit par le feu, soit exproprié et que vous le remplaciez par un immeuble d'habitation; aux termes de l'article sur la disposition involontaire, vous devez acquérir un bien de même nature. Ainsi, ce traitement ne s'appliquait pas au cas que vous avez cité et il n'est pas possible non plus d'après la loi actuelle, car dans le cas d'un motel remplacé par un immeuble d'habitation, il ne s'agit certainement pas d'un même usage ni d'une même entreprise.

**Le sénateur Flynn:** Je croyais que la modification devait vraiment restreindre le privilège au lieu de le créer.

**M. Poissant:** Non, il s'agit ici d'accorder un privilège, c'est-à-dire de permettre au contribuable de reporter l'imposition à l'année d'après.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit alors uniquement d'une mesure d'allègement.

**M. Poissant:** Certainement. C'est un avantage qu'on accorde aux actionnaires.

Par contre, si vous vendez un motel, le produit de la vente est imposable si vous réalisez un bénéfice. Si vous avez récupéré l'amortissement, cet argent est imposable l'année de la vente. Si vous attendez un an et remplacez ce motel par un autre, il s'agit alors d'un même usage et d'une même entreprise vous pouvez remettre à l'année suivante l'impôt sur le gain de capital.

**Le sénateur Walker:** C'est à vous de choisir: vous pouvez le faire tout de suite ou l'année d'après.

**M. Poissant:** Oui. Il s'agit du droit de reporter, mais pour un an seulement. Même cette disposition semble trop restrictive, car il est parfois difficile de remplacer un immeuble en un an et d'en faire le même usage. Vous voudriez peut-être étudier ce point dans votre rapport.

Nous abordons maintenant les prêts aux actionnaires.

La portée du paragraphe 2 de l'article 15 est maintenant étendue du fait qu'on ajoute au revenu de l'actionnaire, s'ils ne sont déductibles ou s'ils ne sont pas remboursés dans l'année qui suit, les prêts qui lui sont consentis par des sociétés affiliées ou par des personnes avec lesquelles il est associé.

Donc si vous consentez un prêt à un actionnaire, il est imposable s'il n'est pas remboursé dans l'année qui suit la fin de l'année d'imposition. Dans le cas contraire, il n'est pas considéré comme un gain et n'est donc pas imposable.

Autre cas d'exemption: si le prêt est accordé en vue d'acheter des actions libérées de la société, une maison ou une voiture, et, si la société s'occupe précisément de consentir des prêts—par exemple, si l'IAC accorde un prêt à un actionnaire, et ce dans le cadre de ses activités habituelles—ce prêt n'est pas imposable entre les mains de l'actionnaire à titre de gain ou d'avantage concédé aux actionnaires. Mais il n'y a de rapport direct qu'entre l'employé et l'actionnaire, il n'y en a pas avec la société de son employeur. Cette disposition sera maintenant élargie de manière à s'appliquer aux sociétés affiliées. Par exemple, elle aux sociétés affiliées. Par exemple, elle s'appliquera à la société du conjoint.



*[Text]*

Let us say that I owned a company; in order to circumvent this tax disadvantage, all I had to do was get my wife's company to make a loan to my employee-shareholder, and this was not taxable because there was no relationship of employers corporation and shareholder.

**Senator Beaubien:** Are you talking about interest-free loans?

**Mr. Poissant:** No. It could be an interest-free loan, but if you are talking about the recently proposed amendment, that will be covered later on. We are talking here of loans, interest-free or not.

**Senator Beaubien:** But if you are paying interest, surely that is not a benefit.

**Mr. Poissant:** It could be a benefit if the rate of interest was much lower than normal, but there is no fixed rule for that in the act.

The new amendment will block some of the loopholes which were taken advantage of by related companies or parent companies, and all of that will now be taken into account. We have three examples here. I have given you the first one.

The second example was that if XYZ partnership owns company A and company A was making a loan to Mr. X, who was a partner in the partnership of XYZ, that loan was not before subject to tax under the Income Tax Act, and this amendment will cure that.

The third example is almost a mixture of the first two that I mentioned, so I will not refer to it further.

I come now to thin capitalization rules. As senators know, to prevent non-residential shareholders or a parent company from obtaining interest on their loans, rather than dividends from their shares, the Income Tax Act was amended some years ago. They now say "We will adopt a formula. Your loan will not be able to exceed three times your paid-up capital—in other words, to limit the interest deduction for Canadian income tax purposes. This was called the "thin capitalization rule." But it was a complicated procedure to arrive at the paid-up capital.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Poissant, before you continue, would you give us an example of what you are saying?

**Mr. Poissant:** Yes. In other words, before the existence of this rule in the Income Tax Act, the situation was as follows. Let us say that a Canadian company, company A, was a subsidiary of a U.S. company. The U.S. company would lend money to its Canadian subsidiary—let us say, \$10 million. There was quite an advantage here because the interest was deductible as an expense. Let us say that on that loan the interest was 10 per cent. Therefore, the annual deductible interest was \$1 million. That was an expense shared partly by the Canadian government, because that was reducing its profit. Whereas if they were paying dividends, that would not be deductible as an expense. The U.S. or foreign shareholder

*[Traduction]*

Supposons que je possédais une entreprise. Pour échapper à cet obstacle fiscal, il me suffisait de faire en sorte que la société de mon conjoint consente un prêt à mon employé-actionnaire. Ce prêt n'était pas imposable puisqu'il n'existait aucun rapport employeur-actionnaire.

**Le sénateur Beaubien:** Parlez-vous de prêts qui ne portent pas d'intérêt?

**M. Poissant:** Non. Il pourrait s'agir d'un prêt qui ne porte pas d'intérêt, mais si vous parlez de la modification qui a été proposée récemment, nous y viendrons plus tard. Pour l'instant nous ne parlons que de prêts, qu'ils portent intérêts ou non.

**Le sénateur Beaubien:** Mais si vous payez des intérêts, il ne s'agit certainement pas d'un gain.

**M. Poissant:** Il pourrait s'agir d'un gain si le taux d'intérêt était très inférieur au taux habituel et cela dépend aussi du répartiteur. Mais la Loi ne donne pas de règle fixe sur cette question.

Cette modification éliminera certaines échappatoires dont profitaient des sociétés affiliées ou des sociétés-mères. Il sera maintenant tenu compte de tout cela. Nous avons ici trois exemples. Je vous ai déjà exposé le premier.

Le deuxième est le suivant: si la société XYZ possède une société A et que cette dernière consent un prêt à M. X, qui détient des actions de la société XYZ, aux termes de l'ancienne Loi de l'impôt sur le revenu, ce prêt n'était pas imposable mais cette modification comblera cette lacune.

Le troisième exemple est en fait un mélange des deux premiers. Je n'y reviendrai donc pas.

J'aborde maintenant la question des règles de capital-actions réduit. Comme vous le savez, messieurs les sénateurs, pour empêcher les actionnaires non résidents ou une société-mère de percevoir des intérêts sur leurs prêts, plutôt que des dividendes de leurs actions, la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée il y a quelques années. On vient maintenant nous dire: «Nous allons adopter une formule. Votre prêt ne pourra équivaloir à plus du triple de votre capital-actions». Autrement dit, on limite la déduction consentie au titre des intérêts aux fins de l'impôt sur le revenu du Canada. Il s'agit de la règle du capital-actions réduit. Mais il était assez compliqué d'obtenir le capital versé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Poissant, avant de poursuivre, voudriez-vous nous donner un exemple de ce que vous êtes en train d'expliquer?

**M. Poissant:** Oui. Avant qu'on établisse ce règlement de la loi de l'Impôt sur le revenu, telle était la situation: nous avions par exemple une société canadienne, la société A, qui était une filiale d'une société américaine; cette dernière prêtait de l'argent à sa succursale canadienne. Supposons qu'il s'agisse d'un prêt de dix millions de dollars, elle trouvait là un avantage évident parce que l'intérêt était déductible au titre des dépenses. Si l'on suppose que l'intérêt à payer sur ce prêt était de dix ou de douze pour cent, l'intérêt déductible annuellement s'élevait à donc un million de dollars, dix pour cent de dix millions de dollars. Cette dépense était partagée par le gouvernement canadien, parce que cette façon de faire réduisait ses revenus.

*[Text]*

was using that procedure in order to benefit as much as possible from interest deduction versus the dividends route. That route was much preferable because taxwise it was a great advantage.

The government introduced legislation to prevent this. Now that company will no longer be able to have this ratio of one to 10,000 times. We will adopt the one-fourth-three-fourths formula. In other words, your loan will not exceed three times the paid-up capital. The maximum loan that the parent company could make to the Canadian company would be \$3,000, in this example.

**Mr. Gillespie:** The figure could be in excess, but they could not make the deduction.

**Mr. Poissant:** That is so. There could still be \$10 million, but they would refuse the interest on the excess. But there was some complication in arriving at this \$1,000 figure—I have given a very simple example here—if surpluses have to be taken into account.

**Senator Cook:** On which you have paid tax.

**Mr. Poissant:** They have now simplified the method of arriving at the paid-up capital. It will now be just what is presented to the shareholders on the financial statements. It is very easy. One will take whatever it says on the balance sheet, and that will be the value accepted for tax purposes in arriving at this one-fourth-three-fourths formula.

**Senator Molson:** It means the shareholders' equity.

**Senator Buckwold:** This will affect a number of companies, usually the smaller ones, in which a group get together, put in a small amount of capital and the balance is in the form of loans to shareholders. It is a way of getting one's money out without paying dividends. Will the new formula have any effect on that? You literally put in \$10,000, and in loans to shareholders \$500,000. But there may not be any interest on that.

**Mr. Poissant:** Firstly, the thin capitalization rule applies only to non-residents. In other words, it is merely to prevent foreign shareholders obtaining an advantage through taxation.

**Senator Desruisseaux:** If an American company that owned a Canadian company loaned \$10 million to a trust company, that trust company could in turn lend it back to the Canadian company. What happens then?

*[Traduction]*

Cela voulait dire que le gouvernement canadien versait 500,000 dollars à la société étrangère, alors que si des dividendes avaient été versées, ils n'auraient pu être déduits au titre des dépenses. La société américaine, ou sous contrôle étranger procédait de cette façon pour tirer le meilleur parti possible d'une déduction permise pour des intérêts, mais non pour des dividendes. Cette voie était nettement préférable parce qu'elle offrait aux intéressés d'importants avantages fiscaux.

Le gouvernement a présenté cette loi pour prévenir ce genre de situation. Nous adopterons une formule par laquelle cette société ne pourra plus bénéficier de ce rapport d'un pour dix milles. Nous adopterons la formule quart-trois quart. Autrement dit, votre prêt ne devra pas être supérieur au triple du capital-actions. Le prêt maximal que la société-mère pourrait consentir sa succursale canadienne serait alors de 3,000 dollars et c'est ce chiffre qui devrait figurer.

**M. Gillespie:** Le chiffre pourrait être supérieur, mais la société ne pourrait obtenir de déduction équivalente.

**M. Poissant:** C'est cela. Le prêt pourrait encore être de dix mille dollars, mais on n'autoriserait pas de déduction pour l'excédent. C'est ce que l'on appelle la règle du capital-actions réduit dans la loi de l'impôt sur le revenu. Mais on a eu du mal à arriver à ce chiffre de mille dollars. Je vous ai donné un exemple très simple parce qu'il y avait des excédents dont il fallait tenir compte. Vous pouvez inscrire \$1,000, mais avoir quand même des excédents d'une valeur de neuf millions et il faut en tenir compte.

**Le sénateur Cook:** Excédents sur lequel de l'impôt serait perçu.

**M. Poissant:** C'est exact. On a maintenant simplifié la méthode permettant d'établir le capital-actions, la formule du capital. Maintenant on ne tiendra compte que de ce qui sera présenté aux actionnaires sur le bilan financier. C'est très simple. Il s'agira tout simplement de reprendre ce qui figure sur le bilan, sans y apporter de modifications et ce sera la valeur reconnue aux fins de l'impôt pour arriver à cette formule un quart-trois quarts.

**Le sénateur Molson:** C'est-à-dire la part des actionnaires.

**Le sénateur Buckwold:** Un certain nombre de sociétés seront touchées et plus particulièrement les petites entreprises où, en règle générale, un groupe se réunit, inscrit un petit montant et répartit le reste sous forme de prêts aux actionnaires. C'est une façon de toucher des revenus sans payer de dividendes. Est-ce que cette nouvelle formule y changera quelque chose? Somme toute, vous inscrivez \$10,000 et consentez \$500,000 en prêts aux actionnaires. Mais il ne peut y avoir aucun intérêt sur cette somme.

**M. Poissant:** D'abord, la règle du capital-actions réduit ne concerne que les non-résidents. Elle ne sert qu'à empêcher les actionnaires étrangers d'obtenir indirectement de l'argent du gouvernement canadien.

**Le sénateur Desruisseaux:** Si une société américaine qui possède une succursale au Canada consent un prêt de dix millions de dollars à une société de fiducie, cette dernière



[Text]

**Mr. Poissant:** That is what is called back-to-back loan. In other words, one could go to a bank in New York and guarantee a loan to the Canadian company. Those back-to-back loans have to be taken into account to see whether it can be proved that a parent company has endorsed or guaranteed the loan.

**Mr. Birk:** I believe there is still some leeway, where it can be proved. Where there is a deposit of \$10 million at a bank, and they turn around and give that money to the Canadian company, the interest is disallowed. But if it is simply a loan coming from a bank and it cannot be proved that it is connected to the other loan, the interest will be deductible.

**Senator Cook:** Deposits could be made through an American bank to provide loans to Canadian companies.

**Mr. Birk:** Many companies have done that in the past—gone to American or European banks and borrowed from them.

**Mr. Poissant:** We were speaking earlier about loans made to shareholders. This is now to be extended to make loans to employees as well as shareholders. Not only will there be a widening of section 15(2), as was mentioned before, but the provisions will also become applicable to employees. We do not yet have the full details, but it will be an important modification to the Income Tax Act. It will be deemed to be a benefit conferred to either a shareholder or employee if there is no interest, or the interest is below 8 per cent. It will be applicable only in 1979. It will not apply either this year or next year. There will be exemptions to that. It will not apply to relocation loans to employees for purchase of houses not exceeding \$50,000. That is to cover mobility of employees, in cases where employees move from one city to another and they have to buy a new house. There will be an exemption, but only up to \$50,000. If an employee has to buy a \$100,000 home, we imagine that the interest on the first \$50,000 will not be caught by this amendment.

Secondly, the first \$500 of interest will be tax free. If the interest amounts to \$500 or less, there will be no benefit conferred to shareholders.

**Senator Buckwold:** If the loan is less than \$6,000.

**Mr. Poissant:** In other words, that is what they have arrived at because now it is presumed that they have to use an 8 per cent rate. Eight per cent on \$6,250 will give you approximately \$500, so that will not be taxable.

**Senator Buckwold:** If you are charged 4 per cent, does that mean you can loan \$12,500?

[Traduction]

pourrait à son retour le confier à la succursale canadienne. Qu'arrive-t-il dans un tel cas?

**M. Poissant:** C'est ce qu'on appelle un prêt dos-à-dos. Ce qui revient à dire qu'on peut se présenter dans une banque new-yorkaise et y obtenir un prêt pour la succursale canadienne. Il faut tenir compte de ces prêts dos-à-dos pour voir s'il peut être prouvé qu'une société-mère a endossé au garanti le prêt.

**M. Birk:** Je crois qu'il y a encore une certaine marge de manœuvre, quand on peut le prouver. Si dix millions ont été déposés dans une banque, et que cet argent est aussitôt remis à la succursale canadienne, cette pratique est interdite. Mais s'il s'agit simplement d'un prêt bancaire et qu'on ne peut prouver qu'il existe un lien entre les deux transactions, l'intérêt pourra être déduit.

**Le sénateur Cook:** Les dépôts pourraient être faits par l'intermédiaire d'une banque américaine pour assurer des prêts aux sociétés canadiennes.

**M. Birk:** Par le passé, de nombreuses sociétés l'ont fait. Elles s'adressaient à des banques américaines ou européennes et leur empruntait les sommes nécessaires.

**M. Poissant:** Nous parlions tout à l'heure de prêts consentis aux actionnaires. On veut maintenant étendre ces dispositions de façon à ce qu'elles s'appliquent autant aux prêts consentis aux employés qu'aux actionnaires. Il s'agit non seulement d'un élargissement de la portée du paragraphe (2) de l'article 15, comme nous l'avons déjà mentionné, mais aussi de l'application de ces dispositions aux employés. Nous n'avons pas encore obtenu de précisions, mais on prévoit une très importante modification à la loi de l'Impôt sur le revenu. S'il n'y a aucun intérêt ou si l'intérêt est inférieur à 8 p. 100, on présumera qu'un avantage a été consenti à un actionnaire ou à un employé. Ces dispositions ne seront applicables que pour l'année d'imposition 1975. Elles ne s'appliqueront ni cette année ni l'an prochain. Il y aura des exonérations. Ce taux ne s'appliquera pas aux prêts de logement accordés aux employés pour l'achat d'une maison de moins de \$50,000. 5 2 Cette mesure favorisera la mobilité des employés, dans les cas où un employé déménage d'une ville à l'autre et où il doit acheter une nouvelle maison. L'exonération n'interviendra qu'à concurrence de \$50,000. Si un employé achète une maison de \$100,000, je pense que l'amendement ne concernera l'intérêt qu'à concurrence de \$50,000.

Deuxièmement, les premiers \$500 ne seront pas imposables. Si l'intérêt versé par l'employé est de \$500 ou moins, aucun bénéfice ne sera attribué aux actionnaires.

**Le sénateur Buckwold:** Ceci pour le cas où le prêt est inférieur à \$6,000.

**M. Poissant:** Autrement dit, c'est ce qu'on obtient étant donné que maintenant, on suppose qu'il faudra appliquer un taux de 8 p. 100. Sur \$6,250, cela donne environ \$500, et cette somme n'est pas imposable.

**Le sénateur Buckwold:** Si on vous applique un taux de 4%, est-ce que cela signifie que vous pouvez emprunter \$12,500?

[Text]

**Mr. Poissant:** No, because if the calculation of the benefit is less than \$500—

**Senator Buckwold:** In other words, it depends on the rate of interest.

**Mr. Poissant:** Yes, of course.

**Senator Desruisseaux:** Can you repeat that for two years and get away with it?

**Mr. Poissant:** I would say so. It is a yearly benefit. If the benefit is below \$500 you are home free. It will take a small loan and a small rate of interest, because if you are at the normal rate of interest, like 9 per cent, there is no problem.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What was the heading on that sheet?

**Mr. Poissant:** It says, "Loans to employees and shareholders."

**Senator Buckwold:** This could be a complication. Let us take the man who relocates, buys a house for \$50,000 and gets a loan on which he pays a low rate of interest. In addition to that, could he then get the \$500 benefit as well?

**Mr. Poissant:** The first \$500 will be exempt.

**Mr. Birk:** He can get both.

**Senator Buckwold:** He could not get an additional amount.

**Mr. Birk:** I do think he can, subject to the actual bill.

**Senator Buckwold:** Then that is not clear there.

**Mr. Gillespie:** We have not seen the bill yet.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, are you telling us this: suppose you are an employee and you are moved from Montreal to Toronto; suppose also that you go to a finance or mortgage or insurance company and you get a \$50,000 loan to enable you to buy that house, in the normal course of events there is no taxable incidence in that transaction for you.

**Mr. Poissant:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Heretofore, if your company, having transferred you from Montreal to Toronto, made the loan of \$50,000 that was deemed to be a benefit to you, and was taxable in the year in which you got the loan.

**Mr. Poissant:** It is not now a benefit. It is proposed that it should be a benefit starting January 1, 1979.

**Senator Flynn:** It is only the assessed interest that is at stake.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am trying to get this clear in my mind. The \$50,000, without these amendments, would have been a benefit conferred by the company upon the employee. Is not that correct?

**Mr. Poissant:** If it was an employee loan, no. There is no provision under the act. It is only a benefit on shareholders, under the act.

[Traduction]

**M. Poissant:** Non, car si le calcul du bénéfice donne une somme inférieure à \$500 . . .

**Le sénateur Buckwold:** Autrement dit, cela dépend du taux d'intérêt.

**M. Poissant:** Oui, bien sûr.

**Le sénateur Desruisseaux:** Peut-on faire cela deux années de suite sans rien avoir à payer?

**M. Poissant:** Je pense que oui. Il s'agit du bénéfice annuel. Si le bénéfice est inférieur à \$500, il n'y a rien à payer. Cela implique un prêt de faible montant à un taux d'intérêt peu élevé, car s'il s'agit du taux normal d'intérêt, par exemple 9%, il n'y a pas de problème.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel était le titre de cette rubrique?

**M. Poissant:** «Prêts aux employés et actionnaires».

**Le sénateur Buckwold:** Cela pourrait compliquer les choses. Prenons le cas d'une personne qui se relogé, ou qui achète une maison, de \$50,000 et qui obtient un prêt pour lequel il verse un faible taux d'intérêt. Pourrait-il, en plus de cela, obtenir également le bénéfice de \$500?

**M. Poissant:** Les premiers \$500 seront exemptés.

**M. Birk:** Il ne peut pas obtenir les deux choses. Il obtiendrait \$50,000 sans frais.

**Le sénateur Buckwold:** Il ne pourrait pas obtenir davantage.

**M. Birk:** Je ne pense pas.

**Le sénateur Buckwold:** Ce point n'est donc pas très clair.

**M. Gillespie:** Nous n'avons pas encore vu le projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Prenons l'exemple d'un employé qui déménage de Montréal à Toronto, et qui s'adresse à une compagnie de finance, d'hypothèques ou une compagnie d'assurance qui lui consent un prêt de \$50,000 pour acheter une maison. Dans le cours normal des événements, aucune somme n'est imposable dans cette transaction.

**M. Poissant:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Jusqu'ici, si l'employeur de cette personne, déplacée de Montréal à Toronto, lui accordait le prêt de \$50,000, ce prêt était réputé constituer pour elle un bénéfice imposable au cours de l'année de son obtention.

**M. Poissant:** Ce n'est pas encore un bénéfice. On a proposé qu'il le devienne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1979.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne concerne que l'intérêt évalué.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'essaye de clarifier la situation, mais je suis un peu lent. Sans ces amendements, les \$50,000 auraient été un bénéfice accordé par la compagnie à l'employé. Est-ce bien cela?

**M. Poissant:** Non, pas si c'était un prêt accordé à l'employé. Cela n'est pas prévu dans la loi. On n'y parle que d'un bénéfice sur les actionnaires.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** If he was a shareholder, though, in that event he has a \$50,000 addition to his income.

**Mr. Poissant:** But if that \$50,000 loan, as it is now, is made to a shareholder, if it was for the purpose of buying a home, he is exempted. He did not have to repay that loan within a year. He only had to repay in the normal course, according to the contract of the loan. Now this will cease. From now on this particular exemption will disappear from the Income Tax Act, and that loan, unless it is due to relocation, will be deemed to be a benefit.

**Senator Flynn:** In the present case what we are dealing with is the difference between normal interest and, let us say, a favourable rate of interest. If I get a loan at 6 per cent the department will say, "Well, you are receiving a 2 per cent benefit there, and it is taxable." That is what they will say.

**Mr. Poissant:** As I understand it, the full loan will be taxable as a benefit.

**Senator Flynn:** In the previous case, yes. That is why I wanted to come back to this. In the previous case you said that a loan to a shareholder which is not repaid within one year has to be added as income. I do not know if you meant that. It seems to me that that would be a little bit silly, because if, let us say, I borrow \$10,000, and I do not repay it within one year, I have to count the full amount of \$10,000 as income.

**Mr. Poissant:** Very true.

**Senator Flynn:** What happens if I repay it after two years?

**Mr. Poissant:** Then you get a deduction in the year in which you repay it.

**Senator Flynn:** Is that because there is a presumption that the amount that has been loaned to me has been given to me?

**Mr. Poissant:** Yes. That is to protect the income element.

**Senator Flynn:** But we are dealing here only with the problem of interest, I am quite sure.

**Mr. Poissant:** No. That is not what I understand.

**Mr. Birk:** It is interest only.

**Mr. Poissant:** On the \$50,000?

**Mr. Birk:** Yes. It is only with respect to interest. There is no change as far as the benefits are concerned. They are conferred upon the employee or shareholder, and this is a separate matter that we do not want to discuss here. This particular matter that they are going to bring in—and I think it is a logical one—is based on the suggestion that this question of loans to shareholders or employees has just gone overboard. Some people, as you know, have had loans of half a million dollars, interest free, and this is a benefit that has never been assessed by the department. But it is good to see them taking the view that where somebody has to relocate—and this applies to employees, not to shareholders—from Toronto to Montreal, or vice versa, and he gets a loan, if he gets it interest free, the first \$50,000 is exempt. In the case of a loan of

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cependant, s'il est actionnaire, cela vient à augmenter son revenu de \$50,000.

**M. Poissant:** Mais si ce prêt de \$50,000 était accordé à un actionnaire dans la perspective de l'achat d'une maison, ce dernier était exempté. Il n'était pas tenu de rembourser ce prêt en un an. Il devait simplement rembourser normalement, conformément au contrat de prêt. Cela ne sera plus vrai maintenant. A partir de maintenant, cette exemption particulière disparaîtra de la Loi de l'impôt sur le revenu et ce prêt, à moins qu'il ne soit accordé pour un relogement, sera réputé être un bénéfice.

**Le sénateur Flynn:** Dans le cas présent, nous traitons de la différence entre l'intérêt normal et, disons, un taux d'intérêt de faveur. Dans le cas d'un emprunt à 6%, le ministère dira: «Voilà un bénéfice de 2% qui est imposable».

**M. Poissant:** Non. Si je comprends bien, la totalité du prêt sera imposable en tant que bénéfice.

**Le sénateur Flynn:** C'était vrai dans le cas précédent. C'est pourquoi j'ai voulu revenir là-dessus. Dans le cas précédent, vous disiez qu'un prêt accordé à un actionnaire et non remboursé en un an devait être ajouté au revenu. Je ne sais pas si c'est cela que vous vouliez dire. Il me semble que ce serait un peu stupide, car si j'emprunte \$10,000 que je ne rembourse pas en un an, je suis obligé de déclarer ces \$10,000 comme revenu.

**M. Poissant:** C'est tout à fait cela.

**Le sénateur Flynn:** Que se passe-t-il si je le rembourse après deux ans?

**M. Poissant:** Vous obtenez une déduction pour l'année où vous avez remboursé le prêt.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce parce que l'on présume que la somme empruntée m'a été donnée?

**M. Poissant:** Oui. On veut ainsi protéger l'élément du revenu.

**Le sénateur Flynn:** Mais nous ne traitons ici que du problème de l'intérêt, je pense.

**M. Poissant:** Non. Ce n'est pas ce que j'ai cru comprendre, bien que nous n'ayons pas encore le projet de loi.

**M. Birk:** On ne s'occupe que de l'intérêt.

**M. Poissant:** Sur les \$50,000?

**M. Birk:** Oui. C'est seulement pour ce qui est de l'intérêt. Il n'y a pas de changement en ce qui concerne les avantages accordés à l'employé ou à l'actionnaire; mais il s'agit là d'une question distincte que nous ne voulons pas débattre ici. Le sujet qu'on s'apprête à introduire, et qui est à mon avis logique, se fonde sur l'allégation voulant que la question des prêts consentis aux actionnaires ou aux employés ait tout simplement été poussée trop loin. Comme vous le savez, des personnes ont reçu des prêts d'un demi-million de dollars, sans intérêt, mais le ministère n'a jamais examiné cet avantage. Il est toutefois bon d'adopter la position selon laquelle si une personne doit quitter Toronto pour Montréal, ou vice-versa—ceci s'applique aux employés et non aux actionnaires—et qu'elle obtient un prêt sans intérêt, les premiers \$50,000 sont

[Text]

\$200,000 he will deduct the first \$50,000 and 8 per cent on the \$150,000, which is \$12,000, will be included in his income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you mind repeating those figures?

**Mr. Birk:** Certainly not. An employee being transferred from one location to another receives a loan, let us assume it is \$150,000, which he has to pay to buy a house in Toronto or Calgary. Let us also assume the loan is free from interest. On \$100,000 interest at eight per cent, which amounts to \$8,000, is included in income. He is deemed to have received \$8,000. He must include that in his income as a benefit from employment, on which he pays, say, 50 per cent tax, which is \$4,000, so he still has a loan of \$150,000 which costs him \$4,000 which is, in fact, a very good deal.

Exemption for small loans, \$6,250, is in recognition of the fact that some companies, banks, insurance companies and so on, provide student loans to their employees. This is why this threshold of \$500 is exempt. I think it is a fair deal. It was designed, and it is an important step, to finally stop the huge loans which were granted interest free. As an example, and this is public information, there was a trust company in Toronto, the president of which had close to \$1 million in loans interest-free.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Any employee would rather have a loan of \$100,000 interest-free than an increase in salary of \$8,000.

**Mr. Birk:** That is correct because it would be taxed as salary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is quite obvious.

**Senator Desruisseaux:** In the case of a loan to employees for the propose of acquiring shares of the company, is the amount to be loaned to the employee limited?

**Mr. Poissant:** There seems to be no limit.

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Desruisseaux:** It could be a great facility for employees to acquire the firm and then make arrangements as they go along, if they wanted to.

**Mr. Poissant:** That exists now. Shareholders can borrow money to buy treasury shares, as it is now.

**Senator Desruisseaux:** The employee?

**Mr. Poissant:** Now it is extended to include the employee. That is the way I understand it. Before it was only allowable to shareholders, but now it is allowable to employees. It was easy before; all you had to get was one share of the company, then you were a shareholder, and then you could get the benefits.

**Mr. Birk:** They will not limit this, and the reasons probably are, and Mr. Chrétien indicates this, to again encourage employees to acquire those shares. If interest were charged the employee could deduct that interest from his income, so there is not that much of a difference, and to encourage that, there is no limitation on the interest-free loan for shares to be acquired by employees only.

[Traduction]

exempts d'impôt. Dans le cas d'un prêt de \$200,000, l'intéressé soustrait les premiers \$50,000, et paie 8% de \$150,000, soit \$12,000, somme qu'il devra inclure dans son revenu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous répéter ces chiffres?

**M. Birk:** Bien sûr. Un employé transféré d'un endroit à un autre obtient un prêt de \$150,000, disons, pour acheter une maison à Toronto ou à Calgary. Supposons qu'il n'y a pas d'intérêt sur \$100,000 l'intérêt sur le montant résiduel qui est de 8%, soit \$8,000 fait partie du revenu. On juge donc que cet employé a reçu \$8,000. Il doit inclure cette somme dans son revenu, en tant que revenu d'emploi, à l'égard duquel il doit verser un impôt de 50%, soit \$4,000. Il a donc reçu un prêt de \$150,000, qui lui en coûte \$4,000, ce qui représente vraiment une très bonne affaire.

Par la catégorie des petits prêts, on reconnaît que des sociétés, des banques, des compagnies d'assurance etc accordent, avec raison d'ailleurs, des prêts-étudiants à leurs employés. Ceci explique l'exemption de \$500. Je pense que c'est un arrangement équitable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un employé préférerait obtenir un prêt de \$100,000 sans intérêt plutôt qu'une augmentation de salaire de \$8,000.

**M. Birk:** C'est juste, car il y aurait imposition sur le salaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est assez évident.

**Le sénateur Desruisseaux:** Y a-t-il une limite aux prêts consentis à des employés à des fins d'achat d'actions de la société?

**M. Poissant:** Il ne semble pas y en avoir.

**M. Gillespie:** Il n'y en a pas.

**Le sénateur Desruisseaux:** Il pourrait être très facile à des employés d'acheter l'entreprise, puis de prendre des dispositions au fur et à mesure.

**M. Poissant:** C'est maintenant possible. Des actionnaires peuvent emprunter de l'argent pour acheter des actions du trésor.

**Le sénateur Desruisseaux:** Des employés?

**M. Poissant:** Cela s'applique aussi maintenant aux employés, si je ne m'abuse. Ce n'était pas le cas auparavant, mais il en est ainsi aujourd'hui. C'était facile auparavant. Il vous suffisait d'acheter une action de la société; vous deveniez alors actionnaire et pouviez vous en prévaloir des avantages.

**M. Birk:** C'est prêts ne seront pas limités, et c'est probablement, comme M. Chrétien l'a dit, pour encourager encore une fois les employés à acquérir des actions, même si le prêt est consenti sans intérêt. S'il y avait un intérêt, l'employé pourrait le déduire de son revenu. Il n'y a finalement pas beaucoup de différence; pour encourager l'employé, donc, on n'impose pas de limites, à tout le moins selon les modalités et les moyens



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the present time the employee gets a loan from the bank to buy shares from his company and deducts the interest.

**Mr. Birk:** That is correct, he can do it in the future as well, but he can get it from the company free of interest.

**Mr. Gillespie:** If he gets an interest-free loan from his company to acquire shares of the company, then it is not taxable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the present time?

**Mr. Birk:** And under the proposed amendment, but if he pays interest, that interest is deductible.

**Mr. Poissant:** There is no limitation provided here.

**Mr. Gillespie:** There is no reference to that, it only refers to acquiring dwellings. There is no reference, that I see quickly here, about acquiring shares.

**Mr. Poissant:** Advertising and Canadian issues. If you remember, your committee did a very elaborate study of Bill C-59 last year, and I read in your report that the minister recommended that there should be an amendment to the Income Tax Act, and you did not want this to be applied by the officials of the department and you wanted that to be in the Income Tax Act.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Poissant:** Your report says:

Amendments, in your committee's opinion, are a matter for Parliament, not the executive branch of government.

The rule of law and the supremacy of Parliament are surely two of our most cherished institutions. They should not be allowed to give way to ministerial zeal.

Now you have your amendment. Foreign broadcast—

**Senator Flynn:** Let me see what 20 per cent means. How do you apply that 20 per cent of the savings?

**Mr. Poissant:** The minister talked about 80 per cent at that time. He thought this was substantially the same, if you had 80 per cent. This is what he said verbally, but you want it to be incorporated in the act.

**Senator Flynn:** In other words, it is to be 80 per cent Canadian—not similar to the U.S. publication?

**The Chairman:** Eighty per cent different.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Poissant:** He allows only 20 per cent of the savings.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Twenty per cent of what savings?

**Senator Flynn:** I am saying that supposing it was *Time* magazine, what they were requiring from *Time* to continue to receive the benefit of the advertising is that it would have to be

[Traduction]

proposés, aux prêts sans intérêt à des fins d'achat d'actions par des employés seulement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A l'heure actuelle, l'employé obtient un prêt de la banque pour acheter des actions de sa société et il déduit les intérêts.

**M. Birk:** C'est exact, il pourra également le faire à l'avenir, mais il pourra obtenir le prêt de la société sans intérêt.

**M. Gillespie:** S'il obtient un prêt sans intérêt de sa société pour faire l'acquisition d'actions de cette société, il est alors imposable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Actuellement?

**M. Birk:** En vertu de l'amendement proposé, mais s'il paye un intérêt ce dernier est déductible.

**M. Poissant:** Il n'y a pas ici de limites prévues.

**M. Gillespie:** Il n'en est pas fait mention, il s'agit uniquement de l'acquisition d'immeubles. D'après ce que je peux voir rapidement ici, il n'est pas question de l'achat d'actions.

**M. Poissant:** La publicité et les émissions canadiennes. Si vous vous souvenez, votre Comité a fait l'année dernière une étude très approfondie du Bill C-58 et je lis dans votre rapport que votre ministre a recommandé un amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu. Vous n'avez pas voulu que l'amendement soit appliqué par les fonctionnaires du ministère mais qu'il soit incorporé dans l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Oui.

**M. Poissant:** Vous avez déclaré ceci:

De l'avis de votre comité, les amendements sont l'affaire du Parlement et non du pouvoir exécutif.

Le principe de droit et la suprématie du Parlement sont certainement deux de nos institutions les plus précieuses. On ne doit pas permettre qu'elles ouvrent la voie au zèle ministériel.

Vous avez maintenant votre amendement. Entreprises étrangères de radiodiffusion . . .

**Le sénateur Flynn:** Laissez-moi voir ce que signifient les 20p. 100. Que faites-vous de ce pourcentage-là?

**M. Poissant:** Le ministre a parlé d'environ 80p. 100 à l'époque. Il pensait que c'était sensiblement la même chose si vous aviez 80p. 100. Il ne l'a pas déclaré verbalement, mais vous voulez que ce soit incorporé à la Loi.

**Le sénateur Flynn:** En d'autres termes, il s'agit de contenu qui doit être canadien à 80p. 100 et différent de celui de la publication américaine?

**Le président:** Une différence de 80p. 100.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Poissant:** Il n'autorise seulement que 20p. 100 de l'épargne.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vingt pour cent de quoi?

**Le sénateur Flynn:** Je disais qu'en supposant qu'il s'agisse de la revue *Time*, on exigeait de cette dernière, pour qu'elle continue à bénéficier des frais de publicité, qu'elle soit une

[Text]

a Canadian publication 80 per cent different from the U.S. publication.

**Mr. Poissant:** Foreign broadcasts, was also a very important topic on that your committee discussed. I understand that you asked that it not be made applicable because of the delay in enacting the law, and you have suggested that the application date be deferred. Now the proposed amendment suggests that it be deferred in its application to expenses for advertising on foreign radio and television made after September 21, 1977, that is the second amendment that Bill C-58 brought about.

Inventory allowance, this is something new in our income tax. It is applicable to incorporated or unincorporated businesses. It will be calculated as 3 per cent of the opening inventory. It will be prorated if the year of the enterprise is less than 12 months. If the business operation is only for six months, you will be entitled to only 1.5 per cent of the opening inventory allowance. It applies to tangible, movable property only. In other words, if you are in the real estate business and you have land as your inventory, it will not apply to immovable properties. It excludes real estate and securities held by brokers. It will not apply to the inventory of the portfolio of brokerage houses or dealers in securities. Although it is an inventory, the 3 per cent will not apply.

**The Chairman:** What about leases?

**Mr. Poissant:** Will it apply to, say, a leasing company that leases cars? I have an answer. I would like to hear what the others have to say.

**Mr. Gillespie:** The leased cars would be inventory, would they not?

**Mr. Poissant:** I would be inclined to say yes, if they are movable properties. That is their property. Their opening inventory is made up of cars.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is their stock in trade.

**Mr. Poissant:** It is clear that it does not work in the same manner as a reserve for bad debts or depreciation. It is an allowable expense given to the taxpayer every year. Here is how it is going to work. Let us say that the income account of a company shows a profit of \$100,000 at the end of a year. This company will be allowed to claim 3 per cent of its opening inventory which, for our example, we use \$400,000. Three per cent of \$400,00 will give a deduction of \$12,000; therefore, his taxable income will be \$88,000, and that is the end for that year. In the following year he starts a new calculation, 3 per cent of the opening inventory and remakes the calculation. It will be applicable to the taxation year commencing in 1977. I have a note here that says, "Unfair for businesses commencing prior to 1977." Your committee might want to comment on that in its report. The way it is going to work is that if you have a company that starts on January 1, 1977, it gets the full

[Traduction]

publication canadienne qui diffère de 80p. 100 de la publication américaine.

**M. Poissant:** Les émissions radiophoniques étrangères constituaient également un sujet très important dont votre comité a discuté. Je comprends que vous avez demandé qu'il ne soit pas rendu applicable par suite du délai d'adoption de la loi et vous avez proposé que la date d'application soit retardée. L'amendement envisagé propose maintenant qu'elle soit retardée dans son application aux dépenses. L'autorisation sera refusée pour les demandes faites après le 21 septembre 1977 en ce qui concerne la publicité aux émissions de radio et de télévision étrangères. Il s'agit-là du deuxième amendement apporté par le bill C-58.

Les indemnités d'inventaire constituent un concept nouveau de notre impôt sur le revenu. Il s'applique aux entreprises constituées ou non en sociétés. Elles seront calculées sur la base de 3p. 100 de l'inventaire initial. Elles seront établies au pro-rata si l'année de l'entreprise est inférieure à douze mois. Si l'exploitation n'est que de six mois vous n'aurez droit qu'à 1.5p. 100 des indemnités de l'inventaire initial. Le principe ne s'applique qu'aux biens tangibles et meubles. En d'autres termes, si vous êtes dans une entreprise s'occupant de biens immobiliers et si votre inventaire est constitué par des terres, il ne s'appliquera pas aux biens immobiliers. Il exclu les biens immeubles et les valeurs détenues par les courtiers. Il ne s'appliquera pas à l'inventaire du portefeuille des maisons de courtage ou à des courtiers en valeurs mobilières. Bien qu'il s'agisse d'un inventaire, les 3p. 100 ne seront pas applicables.

**Le président:** Que se passe-t-il en ce qui concerne les baux?

**M. Poissant:** Le président, comme toujours, a posé la question la plus difficile. Le système s'appliquera-t-il, disons, à une société de location qui loue des voitures? J'ai une réponse. J'aimerais entendre ce que les autres ont à dire.

**M. Gillespie:** Les voitures louées constitueraient l'inventaire n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Je serais enclin à dire oui si elles constituent des biens meubles. Il s'agit de leur propriété. Leur inventaire initial est constituée par des voitures.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elles constituent leurs articles de commerce.

**M. Poissant:** Il est manifeste que le principe ne fonctionne pas de la même façon qu'une réserve pour mauvaise créance ou dépréciation. Il s'agit strictement d'une dépense admise accordée chaque année au contribuable. Voici comment cela va fonctionner. Disons que le compte des recettes d'une société montre un bénéfice de \$100,000 à la fin de l'année. Cette société sera autorisée à réclamer 3p. 100 de son inventaire initial qui, pour notre exemple, sera de \$400,000. Trois pour cent de \$400,000 donneront une déduction de \$12,000. En conséquence, le revenu imposable sera de \$88,000, et cela constitue la limite pour cette année. L'année suivante, la société commence un nouveau calcul, sur la base de 3p. 100 de l'inventaire initial et refait le calcul. Il sera applicable à l'année d'imposition débutant en 1977. J'ai ici une note qui dit: «Injuste pour les affaires qui débutent avant 1977». Je pense que votre comité voudra peut-être faire cette observation au



[Text]

3 per cent. But if you happen to have a company that starts its year December 20, 1976, you will lose all of that period between December 20, 1976 to March 31, 1977. You will lose three months and some odd days there. I feel that this is very unfair. It is treating taxpayers on a different basis. I think that the full allocation should be granted to start for everybody on January 1, 1977, by not excluding those who have a year overlapping the 1976/77 calendar year to be treated differently than those that have a year that commences with the calendar year 1977.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That would be a matter of wording. You would have to see the provision of the act, as it stands, to accomplish this. Then you would have to work out a precise amendment.

**Mr. Poissant:** I saw what Bill C-56 said about that. Many companies wrote the Minister of Finance about this unfair treatment. We are talking here of the very small inventory, but there are companies with millions and millions of dollars in inventory. That is like the Sears and Eaton's treatment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the rationale for the 3 per cent allowance? Is it breakage, or is it loss?

**Mr. Poissant:** It is probably to take care of inflation. Unless there are some other comments. Mr. Birk, do you have any comment?

**Mr. Birk:** As you know, there is a lot going on regarding the question of inflation accounting. Taxes are being paid on profits that are simply inflationary profits and not real profits. This is one measure of counteracting this, giving companies deductions for tax purposes. Let us say this goes on for ten years. After ten years there has been a deduction for tax purposes of 30 per cent. Assuming that company has about a 50 per cent tax rate, they have lowered tax by 15 per cent. The reason for that is that the company should be able to conserve that amount and be able to invest it in new equipment for which they will have to pay much more than they had to pay formerly.

If I may make one comment with regard to leases, in looking at the section, I do not think cars would be considered as inventory in that case because it has to be destined for sale.

**Mr. Poissant:** You are right.

**Mr. Birk:** It must be something that is to be sold. If he converts it back later on into inventory he will get the deduction. If it is just leased, he would not get it.

[Traduction]

ministère. Le système va fonctionner de la façon suivante: Si vous avez une société qui entreprend ses affaires le 1<sup>er</sup> janvier 1977, elle bénéficie de la totalité des 3 p. 100. Mais, si vous avez une société qui commence son année le 20 décembre 1976, vous perdrez la totalité de la période qui s'étend entre le 20 décembre 1976 et le 31 mars 1977. Vous perdrez là trois mois et quelques jours. Je trouve que cela est extrêmement injuste et revient à traiter les contribuables sur des bases différentes. Je pense que la totalité de l'allocation doit être accordée pour commencer à tout le monde, le 1<sup>er</sup> janvier 1977, et que ceux dont l'année chevauche l'année civile 1976-1977 ne doivent pas être traités de façon différente de ceux dont l'année commence avec l'année civile 1977.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une question de formulation. Il faudrait voir la disposition de la loi dans sa forme actuelle. On pourrait alors élaborer un amendement précis.

**M. Poissant:** J'ai vu la disposition correspondante dans le bill C-56. Un grand nombre de sociétés ont écrit au ministre des Finances pour évoquer cet injustice. Nous parlons ici de très petits inventaires, mais il y a des sociétés dont l'inventaire se chiffre à plusieurs millions de dollars. C'est le cas pour Sears et Eaton.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle est la justification de cette déduction de 3 p. 100? Couvre-t-elle la casse ou les pertes?

**M. Poissant:** Elle couvre probablement l'inflation. A moins qu'il n'y ait d'autres interprétations. Monsieur Birk, voulez-vous prendre la parole?

**M. Birk:** Comme vous le savez, la question de la comptabilisation de l'inflation fait couler beaucoup d'encre. On taxe des bénéfices qui ne sont que le reflet de l'inflation, et qui ne sont pas de véritables bénéfices. Cette mesure a pour objet de remédier à cela, en accordant aux sociétés des déductions d'impôt pour des éléments qui n'apparaissent pas en comptabilité. Il y a effet cumulatif. Prenons une période de dix ans. Au bout de dix ans, on a procédé à une déduction de 30 p. 100 aux fins de l'imposition. En supposant que la société soit taxée à 50 p. 100, elle a épargné 15 p. 100. Grâce à cette mesure, la société devrait pouvoir conserver cette somme et l'investir en renouvelant son équipement. A l'avenir, le matériel de remplacement coûtera beaucoup plus cher et grâce à cette mesure, les bénéfices pourront être conservés au sein de la société.

Si je puis dire quelques mots à propos des locations: d'après cet article, je ne pense pas que dans ce cas les automobiles seraient considérées comme faisant partie de l'inventaire car les biens figurant dans l'inventaire doivent être destinés à la vente.

**M. Poissant:** Vous avez raison.

**M. Birk:** Ces biens doivent être destinés à la vente. Si les biens ne sont pas destinés à la vente, la société n'obtiendra sans doute pas l'allocation, mais si, par la suite, elle envisage d'en disposer, ces biens sont alors intégrés à l'inventaire et la société pourra l'obtenir. Pour les biens uniquement donnés en location, elle ne peut pas l'obtenir.

[Text]

**Senator Molson:** What about containers?

**Mr. Poissant:** If they are part of the inventory I think there is no doubt the 3 per cent would be allowed. As to the leased property as well, if all leased properties are eventually for sale—

**Mr. Birk:** If and when they go back into inventory, when some property is being transferred from one use to another, there are certain provisions for that. If they can be incorporated in inventory it would be allowable. If the packaging is part of the process for the packaging of those goods, it would be included in the inventory; or if it is a company that itself makes containers, they will also be included in inventory.

**Senator Molson:** What about returnables?

**Mr. Birk:** If they are not for sale they would not be covered.

**Mr. Poissant:** Again that is debatable, because with most of these companies they are for sale; you can always buy them.

**The Chairman:** If some of the inventory is obsolete and is being carried in inventory, I suppose the department's position would be that it is not for sale. It may be for sale at some price.

**Mr. Poissant:** That is what I say; finally everything is for sale. The only thing is that returnable containers have a special treatment for income tax purposes, but to me that is probably part of your own inventory.

**Senator Molson:** Some of them are depreciable; many of them have deposits. If the article is not returned the deposit is kept. I do not know whether it is defined as a sale or not, but I think that is something that should be clarified.

**Mr. Poissant:** I agree with the comment that Bill C-56 does provide that it has to be merchandise for sale.

**Mr. Birk:** In the ordinary course of business. It does provide that it has to be in the normal on-going business of the company.

**Mr. Poissant:** These are returnable containers, racks or stands.

**Senator Molson:** Pallets.

**Mr. Poissant:** Or boxes. Newspaper boxes at corners, for instance, are not usually for sale; they are property-owned, but they are depreciable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The chairman asked you, Mr. Poissant, about leases. As I understood the question, I think we went off on a tangent, because we immediately began to talk about things that were leased like cars, by Avis, Hertz, and so on. I understood the chairman to be talking about a company that dealt in leases as a stock-in-trade, like a mortgage company that might sell mortgages; another company might very well sell leases or bills of sale. Would not they be inventory for that company?

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Qu'en est-il des emballages?

**M. Poissant:** S'ils figurent dans l'inventaire, je pense que la déduction de 3 p. 100 sera certainement admise. De même que pour les biens donnés en location, si tous ces biens sont finalement vendus . . .

**M. Birk:** Le législateur a prévu le cas où les biens sont de nouveau portés à l'inventaire, et celui où une partie des biens passe d'un usage à un autre. Si les biens peuvent être incorporés à l'inventaire, la déduction est admise. Si l'emballage est directement associé à une marchandise destinée à la vente, il sera porté à l'inventaire; si la société fabrique elle-même ses emballages, ils seront également inscrits dans l'inventaire.

**Le sénateur Molson:** Qu'en est-il des emballages consignés?

**M. Birk:** S'ils ne sont pas destinés à être vendus, leur déduction n'est donc pas admissible.

**M. Poissant:** Encore une fois, on peut en discuter, car dans la plupart des sociétés, ces emballages peuvent être vendus; il est toujours possible d'en acheter.

**Le président:** Si des emballages vétustes sont portés à l'inventaire, le ministère estimera sans doute qu'ils ne sont pas destinés à être vendus. Il faut que les biens aient un certain prix.

**M. Poissant:** C'est ce que je dis; finalement, tout peut être vendu. Cependant, les emballages consignés reçoivent un traitement spécial aux fins de l'imposition, mais selon moi, ils doivent figurer à l'inventaire.

**Le sénateur Molson:** Certains emballages sont considérés comme biens dépréciables; un bon nombre de ces emballages sont consignés. Si l'article n'est pas récupéré, la société garde le dépôt. Je ne sais pas si cette opération est définie comme une vente, mais il faudrait sans doute obtenir des précisions à ce propos.

**M. Poissant:** J'admets qu'en vertu d'un Bill C-56, il faut qu'il s'agisse de biens destinés à la vente.

**M. Birk:** Il stipule que cela doit se passer dans le cours normal des affaires d'une société.

**M. Poissant:** Il s'agit d'emballages, de supports ou de présentoirs consignés.

**Le sénateur Molson:** Et des palettes.

**M. Poissant:** Ou des distributeurs. Les distributeurs de journaux sur la voie publique, par exemple, ne sont généralement pas destinés à la vente; ils appartiennent à leur propriétaire, mais ils sont dépréciables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Poissant, le président vous a posé une question sur les locations. Si j'ai bien compris la question, je pense que nous avons débouché sur un autre sujet, car vous aviez commencé par parler de voitures de location, comme celles des sociétés Avis, Hertz et autres du même genre. Il me semble que le président parlait d'une société dont le fonds de commerce était constitué d'opérations de location, comme une société d'hypothèques qui vendrait des hypothèques; une autre société pourrait aussi bien vendre des



[Text]

**Mr. Gillespie:** That would be intangible.

**Mr. Birk:** It must be, as it says in the bill, for the purpose of being processed, fabricated, manufactured, incorporated into or otherwise attached and converted into use for packaging, or property for sale in the ordinary course of business. A lease as such in inventory would not be covered.

**Senator Connolly (Ottawa West):** These are tangible things.

**Mr. Poissant:** That is correct.

**Mr. Gillespie:** It is limited to the tangible.

**Mr. Poissant:** In other words yours would be security based and they are excluded.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the situation about the returnable container?

**Mr. Poissant:** As a rule returnable containers are not part of the inventory; they are part of your own equipment and you are allowed depreciation.

**The Chairman:** Mr. Poissant, this material is heavy for consideration, and I am wondering whether we have loaded the committee with enough for one morning. How do you feel about it? Maybe I should ask the committee if the members would like to carry on for a little longer, or do you feel you have had enough for one treatment?

**Mr. Poissant:** We have more material than we could deal with this morning; there is no doubt about that. It is whatever you wish, Mr. Chairman.

**Senator Macnaughton:** I would think we could continue next week. You can only absorb so much.

**The Chairman:** We will be sitting next Wednesday morning, and we will have the whole day available. The question is whether this instalment is enough, or can you take some more?

**Senator Beaubien:** I think we have done very well. You can only take so much.

**The Chairman:** Is it the wish of the committee that we should adjourn at this time? We will meet again next Wednesday.

**Senator Cook:** I agree, but how much more has the master got?

**Mr. Poissant:** We have only dealt with mine.

**Mr. Gillespie:** There is a lot more to come.

**Mr. Poissant:** There is enough for at least another full session.

**The Chairman:** We will have all of Wednesday available.

**Senator Cook:** Is there any possibility of getting the *Hansard* of today's meeting before next week?

[Traduction]

contrats de location ou des contrats de vente. Est-ce que ces contrats pourraient figurer dans l'inventaire de cette société?

**M. Gillespie:** Dans ce cas il ne s'agirait pas de biens tangibles.

**M. Birk:** Le but visé, comme le stipule le projet de loi, doit être de transformer, de fabriquer, d'incorporer on alors de servir à l'emballage ou être des biens à vendre dans le cours normal des affaires. En tant que tel, un bail ne ferait pas partie des stocks.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit donc de choses matérielles.

**M. Poissant:** Oui.

**M. Gillespie:** Il ne s'agit que d'éléments matériels.

**M. Poissant:** En d'autres termes, vos affaires seraient fondées sur des valeurs qui n'entrent pas dans cette catégorie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et les emballages consignés?

**M. Poissant:** En règle général, les emballages consignés ne font pas partie des stocks; ils font partie de l'équipement et leur dépréciation peut être amortie par déductions.

**Le président:** Monsieur Poissant, ce sujet est ardu et je me demande si le comité n'en a pas assez entendu pour ce matin. Qu'en pensez-vous? Je devrais peut-être demander aux membres du comité s'ils veulent continuer ou s'ils estiment qu'ils en ont eu assez pour aujourd'hui?

**M. Poissant:** Nous pourrions encore aborder beaucoup de sujets aujourd'hui; il n'y a aucun doute là-dessus. C'est comme vous le voulez, monsieur le président.

**Le sénateur Macnaughton:** Je pense que nous pourrions continuer la semaine prochaine. On ne peut pas en absorber trop à la fois.

**Le président:** Nous siégeons donc mercredi prochain, toute la journée si nécessaire. Il s'agit maintenant de savoir si vous voulez continuer ou non.

**Le sénateur Beaubien:** Je pense que nous en avons entendu assez pour aujourd'hui.

**Le président:** Le comité désire-t-il que nous cessions nos travaux maintenant? Nous siégeons de nouveau mercredi prochain.

**Le sénateur Cook:** D'accord, mais y en a-t-il encore beaucoup?

**M. Poissant:** Nous n'avons parlé que de mes propositions.

**M. Gillespie:** Il y en a encore beaucoup d'autres.

**M. Poissant:** Il y en a encore assez pour une séance complète au moins.

**Le président:** Nous aurons toute la journée de mercredi pour en discuter.

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'il sera possible d'obtenir le compte rendu de la séance d'aujourd'hui avant la semaine prochaine?

[Text]

**The Chairman:** There is one problem that may prevent that. If we follow the practice of previous years, the material that Mr. Poissant has been showing on the screen will be incorporated into the *Hansard* as he proceeded with his text, so it is much easier to follow. We still have to prepare copies of what he has used today to give to the printer. We may be able to do that this afternoon.

**Senator Cook:** It would be a great help if before next Wednesday's meeting we had a chance to read through this.

**The Chairman:** We will try to do that.

**Senator Desruisseaux:** Could we have a copy of the legislation?

**Mr. Poissant:** I would say that will be available.

**The Chairman:** I expect we will be distributing Bill C-11 later today to members of the committee. You will note that it is Bill C-11. It was tabled yesterday in the House of Commons. It will be part of our discussion from hereon.

**Senator Cook:** Should it be passed before the end of the year? Are there a lot of things tied up with this?

**Mr. Poissant:** It must be passed. A lot of it is applicable to this year.

**The Chairman:** I think that we should, possibly at the opening of our meeting next Wednesday, put on the record why it is urgent that this bill should be dealt with before the end of the year, what there is that is so important in the bill. I think there should be a summary of those things.

**Senator Cook:** With that in mind also, could we isolate whatever points we feel we should comment upon? It is a big bill.

**The Chairman:** You mean enumerate them?

**Senator Cook:** Yes, so that we can home in on it and let the other place have the benefit of what we think.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** It will be very tight.

**The Chairman:** I am sure you have noted that some of the undertakings we got the last time round are implemented. I do not think we have reached the other one, the assessment, which is being implemented too.

**Mr. Poissant:** Partly.

**The Chairman:** In part; I will put it that way. Is there anything else? . . . Then we will adjourn. The committee will meet at 9.30 next Wednesday morning and we may sit all day, depending on your degree and the chairman's degree of absorption.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Cela présente certaines difficultés. Si nous suivons la même procédure que les années précédentes, les documents que M. Poissant nous a montrés seront insérés dans le compte rendu dans l'ordre, ce qui en facilitera la lecture. Nous devons par conséquent préparer des copies des documents qu'il a utilisés aujourd'hui pour les remettre à l'imprimeur. Nous serons peut-être en mesure de le faire cet après-midi.

**Le sénateur Cook:** Cela nous aiderait beaucoup si nous pouvions relire tout ceci avant la réunion de mercredi prochain.

**Le président:** C'est ce que nous essaierons de faire.

**Le sénateur Desruisseaux:** Pourrions-nous également avoir un exemplaire de la loi?

**M. Poissant:** Oui, bien sûr.

**Le président:** Je suppose que nous pourrions distribuer le bill C-11 aux membres du comité dans le courant de la journée. Vous remarquerez qu'il s'agit du bill C-11. Il a été déposé hier à la Chambre des communes et fera dorénavant partie de nos discussions.

**Le sénateur Cook:** Devra-t-il être adopté avant la fin de l'année? Y a-t-il autre chose qui s'y rapporte?

**M. Poissant:** Ce projet de loi doit être adopté. Beaucoup de dispositions sont applicables cette année.

**Le président:** Je pense que nous devrions, si possible au début de notre séance de mercredi prochain, inscrire au procès-verbal la raison pour laquelle ce projet de loi doit être adopté avant la fin de l'année, et ce qu'il y a de si important dans ce projet de loi. Je pense que nous devrions en faire un résumé.

**Le sénateur Cook:** Dans la même optique, pourrions-nous mettre de côté les points que nous estimons dignes de commentaire? C'est un projet de loi important.

**Le président:** Les énumérer?

**Le sénateur Cook:** Oui, pour que nous puissions définir certains objectifs et faire bénéficier les membres de la Chambre des communes de nos réflexions.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Ce ne sera pas facile.

**Le président:** Je suis sûr que vous remarquez que certains des points dont nous avons discuté la dernière fois sont déjà appliqués. Je ne pense pas que nous soyons arrivés à autre point, celui qui concerne l'évaluation, qui est appliqué également.

**M. Poissant:** En partie.

**Le président:** Disons donc, en partie. Y a-t-il autre chose? . . . Nous allons donc suspendre nos travaux; le comité se réunira à 9 h 30 mercredi prochain et nous siégerons peut-être toute la journée; tout dépendra de notre capacité d'assimilation de l'information.

Le comité suspend ses travaux.























Canada Post  
Postage paid

Postes Canada  
Payé par

**FIRST PREMIÈRE  
CLASS CLASSE**

**K1A 0S7  
OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, November 9, 1977

Le mercredi 9 novembre 1977

**Issue No. 2**

**Fascicule n° 2**

**Second Proceedings on:**

**Deuxième fascicule concernant:**

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa West</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 9, 1977

(3)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Haig, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Walker. (12)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. C. Albert Poissant, Mr. Thomas S. Gillespie and Mr. Helmut Birk.

The Committee proceeded to the consideration of the above Resolutions, assisted therein by the members of the advisory staff.

After discussion, it was *Agreed* that a document headed "Amendments to the Income Tax Act" be printed as Appendix "A" to the proceedings of this day.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

2:30 p.m.

(4)

At 2:30 p.m. the Committee resumed.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Haig, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. C. Albert Poissant, Mr. Thomas S. Gillespie and Mr. Helmut Birk.

The Committee resumed its consideration of the above Resolutions, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned until Thursday, November 10, 1977, at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 NOVEMBRE 1977

(3)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour faire:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Haig, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Walker. (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. C. Albert Poissant, M. Thomas S. Gillespie et M. Helmut Birk.

Le Comité entreprend l'étude des propositions susmentionnées avec l'aide des membres du personnel consultatif.

Après discussion, *il est convenu*,—Qu'un document intitulé «Modifications de la Loi de l'impôt sur le revenu» soit joint comme Appendice «A» aux délibérations de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

14 h 30

(4)

A 14 h 30, le Comité poursuit ses travaux.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Haig, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. C. Albert Poissant, M. Thomas S. Gillespie et M. Helmut Birk.

Le Comité poursuit l'étude des propositions susmentionnées avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 10 novembre 1977, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 9, 1977

[Text]

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are resuming our study of Bill C-11, and Mr. Poissant is going to continue from where he left off last week. I am sorry that the transcript has not been available, but it will be very shortly. We are going to try to do better next time.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Good morning, gentlemen. I always say that once you have to teach something to someone, the one who learns the most is the one who has to learn about it before teaching it. It looks as though it is a simple thing to do, to prepare this material, but I still have a lot of work to do to get some of the results. We hope they are right, by the way.

Just one minor comment. We have changed the numbers from those in the old Bill C-56 to correspond to those in the new Bill C-11, so in Bill C-11 this item will be under clause 16.

"Guaranteed capital gains" is an expression given, but it is not read this way in the act. This is to eliminate the uncertainty that exists under the law. As it is now, Canadians are not always entirely sure, when they do acquire Canadian securities, that they will be able to treat the sale as a capital gain, so it is proposed in Bill C-11 that the law be amended.

You will now be able to elect, if you wish, to treat the disposition of all the securities you own in a year either as a capital gain or as a capital loss. This will apply only to Canadian securities.

Now, what is the election? The election will consist of the following: it must be made the first time you dispose of some Canadian securities; it will apply only to Canadian securities; it will not apply to foreign stock; and the law says, "securities owned in that year or any subsequent year."

Now, this involves two possibilities. Does it mean, when reading the law, that it will apply to all of the securities you owned in that year? To me, there is no problem about that, but once you elect for those securities, it will apply throughout. As an example, let us say you have Aluminum Company of Canada shares and you dispose of some of your shares in 1978, and you say, "I want those to be treated as a capital gain."

**Senator Beaubien:** What would they be otherwise, if they are not a capital gain?

**Mr. Poissant:** Normally, Senator Beaubien, it was given capital gain treatment, but there were cases where—it could have been because of common law application—certain acqui-

## TÉMOIGNAGES

Le mercredi 9 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier les résolutions du budget en ce qui concerne l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons poursuivre l'étude du Bill C-11 et M. Poissant va continuer, à partir de là où il en était resté la semaine dernière. Je regrette que la transcription ne soit pas disponible mais elle le sera très bientôt. Nous essayerons de faire mieux la prochaine fois.

**M. Albert Poissant, C.A., Expert conseil du comité:** Bonjour messieurs. J'ai toujours dit que, lorsque vous devez enseigner quelque chose à quelqu'un, celui qui apprend le plus est encore celui qui doit s'instruire sur le sujet qu'il doit enseigner. Il peut sembler très simple de préparer la présente documentation, il me faut beaucoup de travail pour obtenir certains renseignements. Soit dit en passant, nous espérons qu'ils sont justes.

Une petite remarque—nous avons changé les numéros de l'ancien Bill C-56 pour qu'ils correspondent à ceux du bill n° 11 de sorte que dans ce bill la présente rubrique se trouve à l'article 16.

Gains en capital garantis—il s'agit d'une expression donnée mais qui n'est pas interprétée de cette façon dans la loi. Ceci vise donc à éliminer l'incertitude qui existe en vertu de la loi. Dans l'état actuel des choses, les canadiens ne sont pas toujours entièrement sûrs, lorsqu'ils font l'acquisition de titres canadiens, qu'ils seront en mesure de considérer la vente comme un gain en capital. Il est donc proposé que la loi soit modifiée par le Bill C-11.

Vous pourrez désormais, si vous voulez, considérer la disposition de tous les titres que vous possédez dans le courant de l'année, soit comme un gain en capital, soit comme une perte en capital. Ce principe s'appliquera uniquement aux titres canadiens.

Or, en quoi consiste l'option? Elle doit être exercée la première fois que vous disposez de titres canadiens; elle ne s'appliquera qu'aux titres canadiens; elle ne s'appliquera pas aux actions étrangères et la loi précise: «les titres possédés dans le cours de l'année ou de toute année suivante.»

Il y a deux possibilités. Faut-il entendre, d'après la loi, que l'option s'appliquera à tous les titres que vous possédez au cours de cette année? Pour moi il n'y a, à ce sujet, aucune difficulté; mais une fois l'option faite pour ces titres, elle vaudra toujours. Par exemple, supposons que vous disposiez d'une partie de vos actions d'Aluminium company of Canada en 1978, en choisissant de les considérer comme «un gain en capital».

**Le sénateur Beaubien:** Comment les considérer autrement que comme un gain en capital?

**M. Poissant:** Normalement, sénateur Beaubien, on les considère comme un gain en capital, mais il y a des cas où—par suite de l'application du droit commun—certaines acquisitions



## [Text]

sition of those shares could have been treated as business income, if you dealt a lot in securities.

**Senator Beaubien:** I see.

**Mr. Poissant:** Therefore, you were not fully protected under the present law, and this is only to fully protect you.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you mind my interrupting again along the same line as Senator Beaubien? Why would this new rule apply only to Canadian securities, because a dealer, if he is going to have income that is taxable as a result of these gains from Canadian securities, surely would have to add into his other Canadian income any gains against foreign securities—or losses?

**Mr. Poissant:** First, it was made available to help or assure the owning of Canadian equities, and this is to protect that type of investment.

You may still own American shares and treat them as capital gains in the normal course of activity, but if there were numerous transactions, it could happen—and there were cases so decided—that you were almost in the business of dealing in securities, and you did not have, under the law, the protection that you wanted.

The only reason I can give you is that they are high gain equities.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What you are really saying is that in the case of a dealer, and this is primarily designed for dealers—

**Mr. Poissant:** No. In the next transparency I will show you that they are excluded from this application. Capital gain or loss applicable—in other words, you can only say that the gain will be taxable under the capital gains treatment, that is 50 per cent, but also the losses that you will have in the future will be treated as a capital loss and not a business loss. It would not seem to apply to future acquisition. This is what I said before. It could be viewed as looking at your investment portfolio that you have in one year, and regarding the election, as it is drafted now, it seems that it will only apply to those securities that you own in that year and not that you will own in the future, but those that are identified in your portfolio that year. So the election will apply to those. It is not entirely certain that if you do acquire shares of another kind in the following year the election will be applicable to the other shares.

If you want to read Bill C-11 with me, perhaps you will arrive at a different conclusion. At the bottom of page 24, it says:

(4) Except as provided in subsection (5), where a Canadian security has been disposed of by a taxpayer in a taxation year, and the taxpayer so elects in his return of income for that year,

## [Traduction]

de ces actions ont pu être considérées comme un revenu provenant d'entreprises, si vous vous occupez beaucoup de titres.

**Le sénateur Beaubien:** Je vois.

**M. Poissant:** En conséquence, vous n'étiez pas entièrement protégé en vertu de la loi actuelle et ceci ne vise uniquement qu'à vous procurer une protection supplémentaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je vous interrompre encore une fois pour poursuivre l'idée du sénateur Beaubien, pourquoi cette nouvelle règle s'applique-t-elle uniquement aux titres canadiens étant donné qu'un courtier, s'il doit avoir un revenu qui est imposable à la suite de ses gains provenant de titres canadiens, devra certainement ajouter à son revenu canadien tous les gains provenant de titres étrangers—ou pertes?

**M. Poissant:** Tout d'abord, la règle a été établie pour aider ou assurer la possession de titres canadiens et ceci vise à protéger ce type d'investissement.

Vous pouvez toujours posséder des actions américaines et les considérer comme des gains en capital, dans le cadre des activités normales, mais, s'il y avait de nombreuses transactions, il pourrait arriver—et il y a eu des cas où l'on a ainsi décidé, que vous aviez presque la spécialité de courtier en valeurs mobilières et que vous n'aviez pas, en vertu de la loi, la protection que vous désiriez.

La seule raison que je puisse vous fournir, c'est qu'il y a des titres très rentables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites en somme que, dans le cas d'un courtier, et ceci est principalement conçu pour les courtiers,—

**M. Poissant:** Non. Dans la prochaine diapositive, je vous montrerai qu'ils sont exclus de cette application. Gains ou pertes en capital applicables—en d'autres termes, vous pouvez seulement dire que le gain sera imposable en vertu du traitement applicable au gain en capital, c'est-à-dire 50 p. 100, mais les pertes que vous subirez à l'avenir seront également considérées comme une perte en capital et non une perte provenant d'entreprises. Le principe ne semblerait pas s'appliquer aux acquisitions futures. C'est ce que j'ai déjà dit. On pourrait considérer qu'il s'applique à votre portefeuille d'investissements qui est en votre possession pour une année donnée et l'option, telle qu'elle est rédigée à l'heure actuelle, semblerait s'appliquer uniquement aux titres qui sont en votre possession et non à ceux qui le seront à l'avenir, mais à ceux qui sont identifiés dans votre portefeuille au cours de l'année en question. De sorte que l'option s'appliquera à ces derniers. Il n'est pas parfaitement sûr que, si vous faites l'acquisition d'actions d'un autre genre l'année suivante, l'option sera applicable aux autres actions.

Si vous voulez lire le Bill C-11 avec moi, peut-être que vous aboutirez à une conclusion différente. Il est dit au bas de la page 24.:

«(4) Sauf dans les cas prévus au paragraphe (5), lorsqu'un contribuable dispose d'un titre canadien d'une année d'imposition et qu'il exerce un choix dans sa déclaration de revenu pour l'année,

**[Text]**

(a) every Canadian security owned by him in that year or any subsequent taxation year shall be deemed to have been a capital property owned by him in those years; . . .

That seems to be applicable to those securities that you own in that year, so the election will be applicable throughout, but for those securities that you own in that year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Suppose you have 100 shares of Aluminum and in the following year you buy another 50? Does it only apply to the first 100?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Poissant:** That is the way you would read it, Mr. Chairman. That is what I think it is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the portfolio of that year.

**Senator McIlraith:** What alternative have you other than to treat them as a capital gain or capital loss, except where the taxpayer is a dealer or trader?

**Mr. Poissant:** There are exceptions, if you read further.

**Senator McIlraith:** There is no other alternative.

**Mr. Poissant:** The election is irrevocable. In other words, once you apply for those securities that you have, you cannot change your mind in years after. It would not seem to apply to further acquisition. That is my reading of Bill C-11.

This section goes on to say that it would not be applicable to the following group of taxpayers: dealers in securities, banks, trusts, credit unions, life insurance, finance or factoring companies, and non-residents. It must be for shares issued by Canadian companies—shares, bonds, debentures, bills, notes and mortgages—

**Senator Beaubien:** I cannot get this straight. If I have shares in a company and sell them, and make a profit, how can I possibly have anything other than capital gains, under the law?

**Mr. Poissant:** You are right. In the normal course, these shares are traded by you. When they are sold, they are considered under capital gain treatment.

**Senator Beaubien:** How can they be considered anything else? You say you "elect" to do that.

**Mr. Poissant:** You could in one case. It has been overlooked by some taxpayers that you can pretend, rightly so, that if you have a loss, it is a business loss, and 100 per cent of the loss is deductible from other income.

**Senator Beaubien:** I see.

**Mr. Poissant:** Not only must we look at the gain, but some taxpayers have been successful in saying that they are in the business of buying and selling shares, and this is a current

**[Traduction]**

a) chacun des titres canadiens qu'il possède dans ladite année ou dans toute année d'imposition subséquente est réputé avoir été un bien en immobilisations qu'il possédait dans ces années;

Cela semble s'appliquer aux titres que vous possédez dans le courant de l'année. L'option sera entièrement applicable mais pour les titres que vous possédez dans le courant de l'année.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Supposons que vous ayez 100 actions dans l'aluminium et que l'année suivante vous en achetiez 50 de plus? L'option ne s'applique-t-elle qu'aux 100 premières actions?

**Le président:** C'est exact.

**M. Poissant:** C'est la façon dont vous l'interprétez, monsieur le président. Je pense qu'il en est ainsi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit du portefeuille de l'année en question.

**Le sénateur McIlraith:** Quelle autre possibilité y a-t-il de les considérer comme un gain ou une perte en capital, sauf dans le cas où le contribuable est un courtier ou un négociant?

**M. Poissant:** Vous remarquez des exceptions si vous continuez à lire.

**Le sénateur McIlraith:** Il n'y a pas d'autre choix.

**M. Poissant:** L'option est irrévocable. En d'autres termes, une fois que vous avez formulé une demande pour les titres que vous avez, vous ne pouvez pas changer d'avis les années suivantes. Le système ne semble pas s'appliquer à d'autres acquisitions. C'est ce que je lis dans le Bill C-11.

Cet article précise plus loin qu'il ne sera pas applicable aux groupes suivants de contribuables. Les courtiers en valeurs mobilières, les banques, les compagnies de fiducies, les caisses de crédits, les corporations d'assurance-vie, les sociétés financières ou manufacturières et les non résidents. Il doit s'agir d'actions émises par des sociétés canadiennes—actions, obligations, billets à ordre et hypothèques.

**Le sénateur Beaubien:** Je ne saisis pas très bien. Si je possède des actions dans une société et si je les vends en réalisant un bénéfice en vertu de la loi, comment puis-je avoir quelque chose d'autre que des gains en capital?

**M. Poissant:** Vous avez raison. Normalement, ces actions sont négociées par vous. Lorsqu'elles sont vendues elles sont considérées comme assujetties aux gains en capital.

**Le sénateur Beaubien:** Comment peut-on les considérer comme quelque chose d'autre? Vous dites que vous exercez «l'option» de faire cela.

**M. Poissant:** Vous pourriez dans un cas. Certains contribuables ont oublié que vous pouvez prétendre, à juste titre, que si vous aviez subi une perte, il s'agit d'une perte provenant d'entreprise, et que 100% de la perte est déductible des autres revenus.

**Le sénateur Beaubien:** Je vois.

**M. Poissant:** Non seulement nous devons examiner le gain mais, quelques contribuables ont déclaré avec succès que leurs activités commerciales consistaient à acheter et à vendre des



*[Text]*

business for them, apart from being in other businesses, and, therefore, that loss is not a capital loss, but a whole loss. It works both ways, but it will work both ways if you elect to be treated under the capital gains treatment. My conclusion on that is that I think it is too dangerous to elect because the pattern is that most Canadians in the past have had the capital gains treatment and because in one case you may be able to argue that it is a business loss and deductible from your other income entirely, therefore I think you are out more if you do not opt for going the election route and being treated as a capital gains treatment all the time. It gives us this assurance. Perhaps some people would be worried about whether the government will later say, "Because you have been dealing in shares with great frequency, therefore, we feel this has to be a business, and we are going to tax you 100 per cent on your gain." No Canadian would like to have that. This is really a protection.

**Senator Molson:** That is what happened to real estate some years ago. People had capital gains, but they said they were income because of the number of transactions or the nature of the activity.

**Senator Beaubien:** If you bought a large property and subdivided it, they automatically said that you were in business. Clause 21(3) has to do with intercompany capital loss. As it stands now, the capital loss in some restricted transactions is denied to some taxpayers. Here we have two examples. If a subsidiary company sells to its parent company something and incurs a loss, that loss is a loss for both of them. It is also the same between sister companies. In other words, that loss between two companies—and I am talking of capital loss here—is also denied. Here I am giving you an example. Let us say that A, a subsidiary company, sells the land it owns to its parent company for \$200,000, and incurs a loss of \$50,000—in other words, the land is entered in its books at \$250,000, and it has to be sold at a fair market value because it is not an arm's length transaction and has to be sold for \$250,000—it then incurs a loss of \$50,000. That loss is lost. The parent company must enter the value of the land at its fair market value, or \$200,000, and not at \$250,000.

**Senator Cook:** How does \$250,000 get into it?

**Mr. Poissant:** It was in the subsidiary's books, which is according to the rule under the Income Tax Act. The company incurs a loss. This amendment will now provide that the loss of \$50,000 will be added to the adjusted cost value of the parent company. When it sells it to a third party, it will be allowed to claim that loss, or if it does not claim it, it will have an adjusted cost basis that is increased by \$50,000, and that is a very important amendment to the act.

**Senator Molson:** It is hard to follow.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, you are saying that the subsidiary will get no relief whatever for the \$50,000 loss?

*[Traduction]*

actions et qu'il s'agit là de leurs activités courantes, indépendamment d'en exercer d'autres. Il en résulte que la perte n'est pas une perte en capital mais une perte globale. Le système fonctionne dans les deux sens, mais uniquement si vous choisissez d'être assujéti au traitement des gains en capital. J'aboutis à la conclusion qu'à mon avis il est trop dangereux d'exercer une option parce qu'il s'avère que par le passé la plupart des Canadiens ont été assujétis aux gains en capital et parce que, dans un cas, vous pouvez faire valoir qu'il s'agit d'une perte provenant d'entreprises qui est entièrement déductible de vos autres revenus. En conséquence, je crois que les pertes sont encore plus importantes si vous ne choisissez pas l'option et, vous voir toujours assujéti aux gains en capital. Cela nous donne cette assurance. Certains s'inquièteraient peut-être que le gouvernement ne revienne un jour et leur dise que, parce qu'ils ont échangé des valeurs maintes et maintes fois, ils ont fait des affaires et doivent verser pour cela un impôt de 100% sur leurs gains en capital. Pas un Canadien n'apprécierait ce geste. Il s'agit vraiment d'une protection.

**Le sénateur Molson:** C'est ce qui s'est passé dans le domaine de l'immobilier il y a quelques années. Les gens réalisaient des gains en capital mais déclaraient des revenus en raison du nombre des transactions ou de la nature de l'activité.

**Le sénateur Beaubien:** Si vous achetiez une grosse propriété et la subdivisiez, les spécialistes diraient automatiquement que vous exercez un commerce. Le paragraphe 21(3) traite des pertes en capital entre sociétés. À l'heure actuelle, la perte en capital dans le cas de certaines transactions restreintes est refusée à certains contribuables. En voici deux exemples. Si une succursale vend à sa société mère quelque chose qui entraîne une perte, il s'agit alors d'une perte pour les deux sociétés. C'est la même chose entre les compagnies sœurs. Autrement dit, cette perte entre les deux sociétés—je parle ici de perte en capital—est également refusée. Je vous donne un autre exemple. Disons que A, une succursale, vend le terrain qu'elle possède à sa société mère pour \$200,000 et subit une perte de \$50,000. Autrement dit, le terrain est inscrit dans ses livres à \$250,000 et doit être vendu à une juste valeur marchande parce qu'il ne s'agit pas d'une transaction sans lien de dépendance. Il doit être vendu à \$250,000. Elle subit donc une perte de \$50,000. Cette perte est perdue. La société mère doit inscrire la valeur du terrain à sa juste valeur marchande, soit \$200,000 et non pas \$250,000.

**Le sénateur Cook:** D'où vient ce chiffre de \$250,000?

**M. Poissant:** Il était inscrit dans les livres de la filiale, conformément aux règlements stipulés dans la Loi de l'impôt sur le revenu. La Société subit une perte. Grâce à cet amendement cette perte de \$50,000 sera ajoutée à la valeur rajustée du coût de la société mère. Lorsqu'elle vendra le terrain à un tiers elle pourra alors réclamer cette perte ou, si elle ne le fait pas, le coût rajusté sera augmenté de \$50,000; il s'agit donc d'un amendement très important à la loi.

**Le sénateur Molson:** C'est difficile à suivre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Autrement dit, vous dites que la filiale n'obtiendra aucun allègement quel qu'il soit pour cette perte de \$50,000?

**[Text]**

**Mr. Poissant:** You are right. The relief will eventually be given to the parent company when it resells it. If it does not resell it, that economic loss between the group is suspended for the time being.

There are numerous amendments to the registered home ownership savings plan. This is clause 73(1). This amendment provides for blocking the following abuses: to buy furnishings; to purchase a second house; to purchase a Canadian home when the taxpayer owns a home abroad; to roll over contributions to other plans; or to permit a spouse to buy the home from the other spouse. These are all sorts of abuses that have been taking place as the act presently stands.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the last?

**Mr. Poissant:** To roll over contributions. In other words, if you made an excessive contribution into one of those plans, you could roll the excess into another plan. This was getting around some limitation that this plan had.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When you are talking about the plan, do you mean a pension plan?

**Mr. Poissant:** A pension plan or deferred profit sharing plan.

The proposed change is that after 1977 contributions will be refused if either spouse, living together, owns a home anywhere.

**Senator Beaubien:** They have to separate?

**Mr. Poissant:** If they are separated or divorced, they would be entitled to this.

You will no longer be allowed to buy furnishings, or if you do so out of the fund the money you take out of the fund to do so will not be tax-free as it is now. What was happening was that in numerous cases the house was in the wife's name; the husband contributed to the plan \$1,000 a year and at the end of the year they could buy a stove or fridge, which was furnishings and was deductible, so home appliances were being bought at the government's expense. It was not the original intention to have this happen, but it was permitted under the act. This has now been blocked.

A rollover, after April 1, 1977, will also be denied unless it goes to an income-averaging annuity contract.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am afraid I do not follow the first example you gave.

**Mr. Poissant:** To buy furnishings?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know the committee does not want to be held up on this, but I do not understand the plan that this is designed to effect. You have given the example of a husband and wife where the property is held by the wife in the wife's name. You do not talk about who made the financial contribution to it, but thereafter the husband contributes, say, \$1,000 a year to the maintenance of the plan.

**[Traduction]**

**M. Poissant:** C'est exact. L'allégement lui sera éventuellement accordé lorsqu'elle revendra le terrain. Si elle ne le fait pas, cette perte économique entre le groupe est suspendue.

Il y a de nombreuses modifications au Régime enregistré d'épargne logement. Il s'agit de la clause 73 (1). Le présent amendement vise à mettre fin aux pratiques abusives suivantes: acheter des meubles, acheter une deuxième maison, acheter une maison au Canada lorsque le contribuable en possède déjà une à l'étranger, transférer les contributions à un autre régime, ou permettre à un conjoint de vendre la maison à son conjoint. Il s'agit de pratiques abusives qui ont présentement cours avec la loi actuelle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Quelle est la dernière mention?

**M. Poissant:** Transférer la contribution. Autrement dit, si vous avez contribué en trop à l'un de ces régimes, vous pouvez transférer l'excédent dans un autre. C'était une façon de contourner la limite de ce régime.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Par régime, vous entendez régime de pension?

**M. Poissant:** Un régime de pension ou un régime de participation différée aux bénéfices.

Les changements proposés stipulent qu'après 1977, la contribution sera refusée si l'un ou l'autre conjoint, vivant ensemble, possède une propriété où que ce soit.

**Le sénateur Beaubien:** Ils doivent se séparer.

**M. Poissant:** S'ils sont séparés ou divorcés, ils pourront le faire.

Vous n'aurez plus le droit d'acheter de meubles, ou si vous le faites en vous servant du fond, l'argent que vous sortez du fond ne sera pas exempt d'impôt comme c'est le cas à l'heure actuelle. C'est que, dans bien des cas, la maison était au nom de l'épouse; l'époux contribuait au régime à raison de \$1,000 par année et, à la fin de l'année, ils pouvaient acheter une cuisinière ou un réfrigérateur. Comme il s'agissait de meubles, ils pouvaient déduire cet dépense; les appareils ménagers étaient donc achetés aux frais du gouvernement. Cela n'avait pas été notre intention mais la loi n'interdisait pas cette façon de procéder. Cette pratique est maintenant défendue.

Tout transfert après le 1<sup>er</sup> avril 1977 sera également refusé, à moins qu'il ne soit destiné à un contrat de rentes à versements invariables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** J'ai bien peur ne pas avoir compris votre premier exemple.

**M. Poissant:** Acheter des meubles?

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Je sais que le comité ne veut pas s'attarder sur ce point, mais je ne vois pas quel régime cet amendement doit toucher. Vous avez donné l'exemple d'un homme et d'une femme dont la propriété est au nom de l'épouse. Vous ne parlez pas de la personne qui contribue financièrement à ce régime, mais par la suite, le mari verse disons 1,000 dollars par année dans ce régime.



[Text]

**Senator Beaubien:** It is tax-free, that is the point.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why?

**Senator Beaubien:** You are allowed to put aside so much of your income for a plan. If you do that and then need a stove, the plan buys the stove so that you get a stove tax-free, as it were.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it clause 73?

**Mr. Poissant:** It is clause 73(1). Clause 73 involves a very lengthy amendment which goes on for pages and pages. There will be a 25-year limit for contribution; if you do not use the fund within 20 years, in the 21st year all of the income must be taken out and taxed as income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a pity you did not tell us about this a couple of years ago.

**Mr. Poissant:** To permit contribution in the year the home is acquired there was an anomaly in the act in that you could not contribute \$1,000 in the year that you bought the home. Now they will permit that year's contribution.

Next we deal with permitting a tax-free refund for excess contributions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is to be prevented.

**Mr. Poissant:** Yes, you are right. That is part of the first comment I made, that rollovers will not now be permitted.

**Senator Cook:** Broadly speaking, these amendments are reasonable, are they not?

**Mr. Poissant:** Yes. I do not think there is much to say against them.

Clause 27 of Bill C-11 deals with moving expenses and the cost of acquiring a new home. The expenses incurred in selling the old property and the legal services incurred for the new home will be deductible as expenses, and the transfer tax or registration fees paid on the new home will also be deductible expenses.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have they not been heretofore?

**Mr. Poissant:** No, they were not permitted.

**Senator Molson:** What about other professional services? Are the lawyers the only ones in respect of whom, you get the benefit? What about valuers and surveyors, and other professionals than lawyers? Are they excluded?

**Mr. Poissant:** Clause 27 is very restrictive. It talks only about these expenses. One comment I should like to make is that clause 27 would seem to allow these expenses only if they are incurred by the taxpayer on his own home. I was wondering whether the committee should not examine this possibility. If the wife owns the home and the husband has to pay for the

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Le point est que ce montant est exempt d'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Pourquoi?

**Le sénateur Beaubien:** Vous avez le droit de verser une certaine partie de votre revenu à un régime. Si vous le faites et avez besoin par la suite d'une cuisinière, le régime vous permet d'acheter la cuisinière, de sorte que vous obtenez la cuisinière sans payer d'impôt. Voilà qu'elle était la situation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** S'agit-il de l'article 73?

**M. Poissant:** Il s'agit du paragraphe 73(1). L'article 73 implique une interminable modification. La contribution sera limitée à 25 ans; si vous ne vous servez pas du fonds dans les vingt premières années, au cours de la 21<sup>e</sup> année ce revenu doit être retiré du régime et imposé comme revenu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** C'est dommage que vous ne nous ayez pas dit cela il y a deux ans.

**M. Poissant:** Pour autoriser la contribution au cours de l'année où elle achète la maison; il y avait une anomalie dans la loi, car on ne pouvait contribuer l'année où l'on achetait la maison. On pourra maintenant contribuer au cours de l'année d'acquisition.

Nous parlons ensuite d'accorder un remboursement exempt d'impôt pour les contributions versées en trop.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Il s'agit de quelque chose à éviter.

**M. Poissant:** Oui vous avez raison. J'en ai parlé au cours de mon premier commentaire alors que j'avais dit que les transferts ne seront pas permis.

**Le sénateur Cook:** De façon générale, ces amendements sont raisonnables, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Oui. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup à y redire.

L'article 27 du bill C-11 traite des frais de déménagement et du coût inhérent à l'acquisition d'une nouvelle maison. Les frais engagés pour vendre la vieille propriété et les frais légaux entraînés pour l'achat de la nouvelle maison seront déductibles en tant que dépenses et l'impôt sur le transfert ou les frais d'enregistrement versés pour la nouvelle maison seront également déductibles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Ne l'étaient-elles pas déjà?

**M. Poissant:** Non ils n'étaient pas déductibles.

**Le sénateur Molson:** Et qu'en est-il des autres services professionnels? Cet avantage ne s'applique-t-il qu'aux frais d'avocats? Qu'en est-il des évaluateurs, des arpenteurs et des professionnels autres que les avocats? Sont-ils exclus?

**M. Poissant:** L'article 27 est très restrictif. Il ne traite que de ces frais. J'aimerais ajouter que la clause 27 ne semblerait permettre ces dépenses qu'au moment où elles sont engagées par le contribuable pour sa propre maison. Je me demande si le comité ne devrait pas étudier cette possibilité. Si l'épouse possède la maison et que le mari doit payer les frais de



[Text]

moving expenses, why should they not be allowed to him? I think that would be only logical.

**Senator Beaubien:** He should make the wife pay.

**Mr. Poissant:** If she has income, but if she has no income and they have to move I think the expenses he has to incur should be deductible.

**Senator Cook:** I should like to go back to Senator Molson's comment. If you start recognizing the lesser professions you get down to the plumbers and electricians in no time.

**Senator Molson:** They are very highly paid.

**Senator Beaubien:** Almost as much as the lawyers now.

**Mr. Poissant:** I do not have any further comment on that.

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** I might add that the clause provides for the deduction of legal services, which would presumably include notarial fees.

**Mr. Poissant:** That is right. It did seem to be restricted only to the circumstance in which the man owns the home himself.

**Mr. Gillespie:** I agree.

**Senator Beaubien:** If the wife owns it there is no problem.

**Mr. Poissant:** But that is not fair. If we want the family to be together I think that is one of the things we should provide.

With respect to charities a major change is made. It is not even a change, really; it is new in the bill. It is clause 71 of Bill C-11. This whole problem arose because of a Supreme Court decision last year, which decided against the government, saying that the Hutterites won their case by arguing that even working together, being organized, they were not taxable.

**Senator Beaubien:** A commune of some kind.

**Mr. Poissant:** They were grouped under three conferences. Two of them had agreed with the government that they were taxable, and a special formula was provided on how to tax these people. The third group disagreed; they went to court and won the case, so finally the third group was not taxable. In order to put this in the statute the government amended the Income Tax Act by saying how it will be applied. The organization will have to be other than a charity—which we will talk about later on—which carries on business, and also in which the members live communally. I would imagine that we are going to see more and more of those in Canada.

**Senator Beaubien:** If they don't pay taxes.

**Senator Walker:** Nudist colonies.

**Senator Molson:** There was one of those who had a barn burned down the other day, was there not? It was a commune I think.

[Traduction]

déménagement, pourquoi n'aurait-il pas le droit de les réclamer? Il me semble qu'il s'agit de la logique même.

**Le sénateur Beaubien:** Il devrait faire payer son épouse.

**M. Poissant:** Si elle a un revenu; mais si elle ne dispose d'aucun revenu et qu'ils doivent déménager je crois que les dépenses qu'il devra engager devraient être déductibles.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais revenir au commentaire du sénateur Molson: Si vous commencez à reconnaître les petites professions, vous en arrivez aux plombiers et aux électriciens.

**Le sénateur Molson:** Ils sont très bien rémunérés.

**Le sénateur Beaubien:** Presque autant que les avocats maintenant.

**M. Poissant:** Je n'ai pas d'autres commentaires à faire à ce sujet.

**M. T. Gillespie, conseiller juridique du comité:** J'aimerais ajouter que la clause prévoit la déduction des frais légaux lesquels je présume incluraient les frais notariaux.

**M. Poissant:** C'est exact. Cela semblait s'appliquer uniquement au cas où l'homme possède lui-même la maison.

**M. Gillespie:** J'en conviens.

**Le sénateur Beaubien:** Si c'est la femme qui en est propriétaire, il n'y a pas de problème.

**M. Poissant:** Mais ce n'est pas juste. Si nous voulons assurer l'unité de la famille, je pense qu'il faudrait prévoir quelque chose.

En ce qui concerne les œuvres de bienfaisance, il y a un changement important. En fait, ce n'est pas un changement, c'est une nouvelle disposition du projet de loi. Il s'agit de l'article 71 du Bill C-11. Le problème s'est posé du fait de la décision rendue l'année dernière par la Cour suprême qui, contre la volonté du gouvernement, a donné raison aux Hutterites en disant que même s'ils travaillaient ensemble et s'ils étaient syndiqués, ils n'étaient pas imposables.

**Le sénateur Beaubien:** C'est une sorte de commune.

**M. Poissant:** Ils formaient trois groupes. Deux d'entre eux ont reconnu avec le gouvernement qu'ils étaient imposables, et on a trouvé une formule particulière pour les soumettre à l'impôt. Le troisième groupe n'était pas d'accord; il s'est pourvu en justice et a gagné, si bien que finalement, il n'était pas imposable. Pour reconnaître cette décision dans la loi, le gouvernement a modifié la Loi de l'impôt sur le revenu en précisant son application. L'organisme ne doit pas être une œuvre de bienfaisance—que nous évoquerons tout à l'heure—il doit avoir des activités et il faut également que ses membres vivent ensemble. Il me semble qu'on va voir de plus en plus de ces organismes au Canada.

**Le sénateur Beaubien:** Surtout s'ils ne paient pas d'impôts.

**Le sénateur Walker:** Des colonies de nudistes.

**Le sénateur Molson:** La grange de l'un de ces organismes a brûlé l'autre jour, n'est-ce pas? C'était une sorte de commune.

[Text]

**Mr. Poissant:** You will find other reasons, not always communal. There are conditions to be met with respect to income tax to say it is a communal organization.

No. 4 deals with those who do not own property on their own; it will be deemed to be owned by the trust.

No 5: pay tax as though it was an *inter-vivos* trust.

No. 6 is important. There will be an election provision to pay tax as though the income was apportioned in the family.

Under No. 7, one of the conditions is that the members devote their working lives to its activities.

No 8. *Inter-vivos* trusts shall be in existence on December 31, 1976.

No. 9. Any person or group of persons in charge of the management is deemed to be the trustee. In other words, they go to the principal and say he is the trustee.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you put that on the screen again, for one point I have?

**Mr. Poissant:** Could I finish, senator? Perhaps your answer will come up.

No 10. Members are deemed the beneficiaries of the trust.

No 11. Taxes payable by the trust. See, however, what is said in item 6, that if it is elected that the income shall be attributable to the members, then the trust itself does not pay tax.

No. 12. No salary, wages or benefits can be paid to the members or, if paid, is not deductible from the trust income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you explain the last one?

**Mr. Poissant:** This is important because under our scheme of taxation the trust is a taxable entity. The income is taxed, but any income paid or payable to the beneficiary is deductible from its income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And he pays tax on it.

**Mr. Poissant:** The beneficiary pays tax on it. So, had they not said that, it could have been distributed to all the children and so on. So they say for that particular trust no salary, wages or benefit will be paid or deductible, or, if paid, will be deductible from the trust income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do they, in fact, distribute salaries, wages or benefits? They must, because these people must have the wherewithal to live.

**Mr. Poissant:** I am not too familiar with this organization. My thinking is that they do not distribute the income, except that they provide their food, living expenses and all of that.

[Traduction]

**M. Poissant:** Il y aura d'autres motifs, qui ne seront pas toujours communautaires. Certaines conditions doivent être réunies en ce qui concerne l'impôt sur le revenu pour qu'il s'agisse d'un organisme communautaire.

Le point numéro 4 traite des personnes qui ne possèdent pas elles-mêmes de propriété. La propriété sera réputée être détenue en fiducie.

Numéro 5: Il y a imposition, bien qu'il s'agisse d'une fiducie non testamentaire.

Le numéro 6 est important. Il y aura une disposition prévoyant l'imposition, bien que les revenus soient répartis à l'intérieur de la famille.

Selon le numéro 7, une des conditions est que les membres consacrent leur travail aux activités du groupe.

Numéro 8—Les fiducies non testamentaires sont réputées exister depuis le 31 décembre 1976.

Numéro 9—Toute personne ou groupe de personnes chargé de la gestion est réputé être le fidéicommissaire. Autrement dit, on s'adresse à la personne principale et on décide qui est le fidéicommissaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrait-on revenir sur cette image, car je voudrais poser une question.

**M. Poissant:** Je voudrais terminer mon exposé, sénateur; peut-être va-t-il apporter une réponse à votre question.

Numéro 10—Les membres sont réputés être les bénéficiaires de la fiducie.

Numéro 11—Ce sont les impôts payables par la fiducie. Vous voyez, cependant, ce qui apparaît au point numéro 6, à savoir s'il y a élection, les revenus seront attribuables aux membres, et la fiducie ne paiera pas elle-même d'impôts.

Numéro 12—Les membres ne peuvent percevoir ni salaire, ni rémunération, ni avantage quelconque; au cas contraire, ces sommes ne sont pas déductibles des revenus de la fiducie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous expliquer ce dernier point?

**M. Poissant:** Ceci est important, car selon nos principes fiscaux, la fiducie est une entité imposable. Le revenu est taxé, mais tout revenu payé ou payable au bénéficiaire est déductible du revenu de la fiducie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et c'est le bénéficiaire qui paye l'impôt.

**M. Poissant:** C'est cela. Et si on n'avait pas précisé cela, les revenus auraient pu être distribués à tous les enfants et aux autres personnes du groupe. On a donc dit que pour cette fiducie particulière, aucun salaire, rémunération ou avantage quelconque ne sera payé ou déductible, ou, s'il est payé, ne sera déductible du revenu de la fiducie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce que des salaires, rémunérations ou avantages quelconques sont effectivement distribués? Je pense que oui, car ces personnes ont besoin de ressources.

**M. Poissant:** Je ne connais pas très bien cet organisme, il me semble que les revenus ne sont pas distribués, à part les fonds nécessaires pour assurer l'alimentation et les frais cou-



[Text]

However, they do not distribute the income, which is built into the same sort of organization. They have not made a vow of poverty and it does not mean that once they come out they would not be entitled to some part of the funds of the trust.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If they leave the organization?

**Mr. Poissant:** Yes, and for that reason there was no assurance that, finally, the income could have been allocated to the members of that organization, which would have escaped tax entirely.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps you will correct me in this, but I believe that this may very well upon up a problem with respect to religious communities such as the Benedictines, for example, at Oka, orders of nuns which live communally, receive no salaries and may very well, through the operation of a farm, school or hospital, acquire income and in certain cases, such as teaching orders, teach in universities and schools and receive the regular salaries, which are all turned over to the order. These organizations, under the law, are charitable organizations.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Even contributions to them qualify as charitable contributions.

**Senator Cook:** That is carrying on a business, is it not? Any profits from the operation of the business, such as wine-making, are taxable, are they not?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, I should think so.

**Mr. Poissant:** Except that provision is made for that, because the definition of "religious organization" found at page 152 of Bill C-11 provides:

"religious organization" means an organization, other than a registered charity,—

So the nuns and Benedictines are all registered charities and will not fall under that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Let us get it clear, then, that if, however, they do carry on a business, as Senator Cook suggests, such as the operation of a farm or the selling of cheese, and that is segregated from their religious or charitable work, it becomes taxable in the normal manner.

**Senator Laird:** It must be; it has happened to the Knights of Columbus in Windsor, who built a large building, part of which was for their own use and the remainder of which was rented as office space. They thought they were not taxable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Sure they were.

**Senator Laird:** Sure they were.

**Senator Haig:** In Manitoba and Alberta the Hutterites, an organization based on a religious principle, own land and

[Traduction]

rants. Cependant, on ne distribue pas le revenu, qui est investi dans un organisme identique. Ces personnes ne font pas vœu de pauvreté et il est possible que si elles décident de se retirer de la communauté, elles auront droit à une partie du fonds de la fiducie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si elles quittent l'organisme?

**M. Poissant:** Oui, et c'est pourquoi rien ne prouve que finalement, le revenu aurait pu être distribué entre les membres de l'organisme, qui aurait ainsi entièrement échappé à l'imposition.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me trompe peut-être, mais je crois que ce point pourrait susciter un problème en ce qui concerne les communautés religieuses comme les Bénédictines d'Oka, qui forment un ordre de religieuses qui vivent ensemble, ne perçoivent aucun salaire et peuvent très bien, par l'exploitation d'une ferme, d'une école ou d'un hôpital, acquérir des revenus et dans certains cas, notamment celui des ordres enseignants qui professent dans les universités et les écoles, percevoir des salaires réguliers qui sont intégralement versés à l'ordre. Juridiquement, il s'agit d'organismes de bienfaisance.

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Même les contributions qui leur sont adressées sont considérées comme des bons de bienfaisance.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit bien d'une exploitation commerciale, n'est-ce pas? Tous les bénéfices provenant de l'exploitation d'une entreprise, comme une entreprise vinicole, sont imposables, n'est-ce pas?

**Le sénateur Connolly:** (Ottawa-Ouest): Oui, je le pense.

**M. Poissant:** Cependant, ce cas est prévu, car on trouve à la page 152 du bill la définition de l'organisme religieux, qui est libellé comme suit:

«Organisme religieux» désigne un organisme, autre qu'un organisme de charité enregistré . . .

Donc les Bénédictines et les religieuses forment des organismes de charité enregistrés qui ne tombent pas sous cette définition.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mettons les choses au clair: si, comme le sénateur Cook l'a dit, elles exploitent une entreprise agricole ou si elles vendent du fromage, cela est différent de leurs activités religieuses ou de leurs œuvres de charité, et cette activité est imposable de façon normale.

**Le sénateur Laird:** Ce doit être cela; c'est ce qui est arrivé aux Chevalier de Colomb de Windsor; ils ont fait construire un grand immeuble dont une partie est réservée à leur propre usage, le reste étant loué en espaces de bureaux. Ils pensaient qu'ils ne serait pas visés par l'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais ils le sont manifestement.

**Le sénateur Laird:** Bien sûr

**Le sénateur Haig:** Au Manitoba et en Alberta, les Hutterites, qui forment un organisme fondé sur un principe religieux,



[Text]

equipment and supply the members with their food, clothing and schooling.

**Senator Beaubien:** But no money.

**Senator Haig:** They provide no money. So it is based on religious principles in Alberta.

**Mr. Poissant:** That is quite right. The only thing is, and you probably know the answer, could they not take some money out eventually if they wished to do so?

**Senator Haig:** No.

**Mr. Poissant:** None of the members could do that?

**Senator Haig:** No.

**Mr. Poissant:** The money is lost.

**Senator Haig:** The funds are in a trust or in this organization. Now the Province of Alberta has passed a statute prohibiting the Hutterites from owning pieces of land contiguous to each other because they have been buying land, paying cash for it and acquiring very expensive and fancy equipment. They take losses, such as in the event of crops going bad or loss of animals, but that goes into the trust. The members of the colony, which it is known as, receive nothing except their food, clothing and schooling.

**Senator Cook:** It's a case of charity begins at home. The charitable funds in the case of these people are spent on themselves. It must be stopped sooner or later. Other charitable funds are spent on the general public. They still own the money, whatever happens.

**Senator Haig:** They are really a farming community living communally under religious direction.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Members of the religious orders receive their food, clothing, schooling, hospital care and other benefits.

**Mr. Poissant:** But where, ultimately, will the funds go? Most of the charitable organizations provide that when they become defunct, the funds must go to the church or other charities. What is provided in their charter?

**Senator Haig:** That is what I do not know.

**Mr. Poissant:** There must have been a way out, because otherwise they would be just a normal charitable organization.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps Senator Haig can tell us, when a young man grows up in the Hutterite community and becomes educated at university, say in engineering, and decides to leave, has he any right?

**Senator Haig:** No, he is out, but his education has been paid for by the trust.

[Traduction]

possèdent des terrains et du matériel; ils assurent à leurs membres la nourriture, l'habillement et la scolarité.

**Le sénateur Beaubien:** Les membres ne touchent pas d'argent.

**Le sénateur Haig:** Non, ils ne touchent pas d'argent. En Alberta, cette congrégation est fondée sur des principes religieux.

**M. Poissant:** C'est très juste. Il faut cependant se demander, et vous connaissez sans doute la réponse, s'il leur serait possible de faire sortir de l'argent de la communauté s'ils souhaitaient le faire.

**Le sénateur Haig:** Non.

**M. Poissant:** Aucun membre ne pourrait le faire?

**Le sénateur Haig:** Non.

**M. Poissant:** Cet argent est donc perdu.

**Le sénateur Haig:** Les fonds sont détenus en fiducie ou à l'intérieur de cet organisme. Actuellement, la province de l'Alberta a adopté une loi qui interdit aux Huttérîtes de posséder des terrains contigus, car ils ont acheté énormément de terrains en payant comptant, ainsi que du matériel très onéreux. Ils enregistrent des pertes, comme dans le cas de mauvaises récoltes ou d'une perte d'animaux, mais tout cela est englobé par la fiducie. Les membres de la colonie, comme on l'appelle ne reçoivent rien, à l'exception de leur nourriture, de leur habillement et de leur scolarité.

**Le sénateur Cook:** Ils appliquent le dicton «charité bien ordonnée commence par soi-même». Dans leur cas, ce sont eux-mêmes qui dépensent les fonds de bienfaisance. Tôt ou tard, il faudra y mettre un terme. D'habitude, les fonds de bienfaisance s'adressent à l'ensemble du public. Quoiqu'il en soit, les Huttérîtes restent en possession de l'argent.

**Le sénateur Haig:** Ils forment véritablement une communauté agricole; ils vivent ensemble sous la direction de chefs religieux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les membres des ordres religieux reçoivent leur nourriture, leur habillement, leur scolarité, leurs soins médicaux et autres avantages.

**M. Poissant:** Mais en définitive, où aboutiront les fonds? La plupart des organismes de charité prévoient qu'en cas de disparition, leurs fonds doivent aller à une église ou à un autre organisme de charité. Que prévoient les statuts des Huttérîtes?

**Le sénateur Haig:** Je n'en sais rien.

**M. Poissant:** Il doit bien y avoir une solution, sinon, ils auraient été considérés comme un organisme de bienfaisance ordinaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le sénateur Haig pourrait peut-être nous dire si un jeune homme élevé dans une communauté huttérîte et qui perçoit une formation universitaire, par exemple en génie, a le droit de quitter la communauté s'il en décide ainsi.

**Le sénateur Haig:** Non, il est en dehors de la communauté, mais son éducation a été financée par la fiducie.

## [Text]

**Senator Cook:** Do they accept social benefits?

**Senator Haig:** No.

**Senator Laird:** No; they do not take anything.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you mean they accept no OAS?

**Senator Laird:** No old age pension, welfare—nothing.

**Senator Haig:** They will not take anything, not even medicare.

**Mr. Poissant:** Rightly so. I noticed when reading the first appeal that one of the provisions of their charter is that they are against income taxes because in the old days income tax served to pay soldiers and finance wars, and, of course, they are against that. I recall a judge saying that it no longer served to pay soldiers, and they must have had good reason for this, because the Supreme Court of Canada ruled in their favour.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you give us the name of the case?

**The Chairman:** Perhaps there is a moral to this, that being there should be more communal living.

**Mr. Poissant:** It is *The Queen v. Rev. Joseph Wipf* (1976) Canada Tax Cases, Page 57. It is a 1976 decision?

**Senator Cook:** Do you know whether it was a unanimous decision?

**Mr. Poissant:** Yes. The Supreme Court of Canada unanimously dismissed the Crown's appeal.

"Religious organization" is defined as:

An organization, other than a registered charity, of which a congregation is a constituent part, that adheres to beliefs, evidenced by the religious and philosophical tenets of the organization, that include a belief in the existence of a Supreme being.

I suppose Senator Molson's example of a group in a barn in the province of Quebec does not come within that definition.

**Senator Walker:** Doing business on the side, too.

**Mr. Poissant:** This brings us to non-residents. These are minor changes but, nonetheless, important ones. These changes are to correct an anomaly by changing the words "in a country other than Canada", to "anywhere outside Canada."

**The Chairman:** What is the reference?

**Mr. Gillespie:** Is that on page 106?

**Mr. Poissant:** Yes. That is clause 56(2)(i).

Interest will be free of withholding tax with respect to the following: the date of government bonds or crown corporation bonds by extending the period from December, 1978, to December, 1982; on obligations of Canadian corporations with

## [Traduction]

**Le sénateur Cook:** Les Huttérite acceptent-ils les avantages sociaux?

**Le sénateur Haig:** Non.

**Le sénateur Laird:** Non; ils n'acceptent rien.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voulez-vous dire qu'ils refusent les prestations de la sécurité de la vieillesse?

**Le sénateur Laird:** Ils n'acceptent ni pensions du troisième âge, ni bien-être social; il n'acceptent rien.

**Le sénateur Haig:** Ils vont même jusqu'à refuser l'assurance-maladie.

**M. Poissant:** C'est bien cela; en lisant le premier appel, j'ai remarqué que l'une des dispositions de leurs statuts stipule qu'ils s'opposent aux impôts sur le revenu car ces impôts servaient autrefois à payer les soldats et à financer les guerres et, naturellement, ils sont contre cela. Je me souviens qu'un juge a dit que l'impôt ne servait plus à des fins militaires; et il doit y avoir de bonnes raisons à cela puisque la Cour suprême du Canada a statué en ce sens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous donner la référence de la cause?

**Le président:** La morale est peut-être qu'il faut revenir à la vie communautaire.

**M. Poissant:** Il s'agit de la Reine contre le Révérend Joseph Wipf, (1976), Canada Tax Cases, page 57. Cette décision a été rendue en 1976.

**Le sénateur Cook:** S'agissait-il d'un jugement rendu à l'unanimité?

**M. Poissant:** Oui. La Cour suprême du Canada a unanimement rejeté l'appel de la Couronne.

Une organisation religieuse se définit comme une

«organisation distincte d'une fondation pieuse reconnue, à laquelle s'intègre une congrégation et qui adhère à des croyances fondées sur un code religieux ou philosophique qui reconnaît l'existence d'un Être suprême.»

Je crains que cette définition ne s'applique pas à l'exemple présenté par le sénateur Molson d'un groupe vivant sur une ferme au Québec.

**Le sénateur Walker:** Une organisation qui fait également des affaires clandestinement.

**M. Poissant:** Cela nous amène aux non-résidents. Ce sont des changements mineurs qui sont cependant importants. Ils visent à corriger une anomalie en changeant les mots «dans un pays autre que le Canada» pour «n'importe où à l'extérieur du Canada».

**Le président:** Quelle est la référence?

**M. Gillespie:** Est-ce à la page 106?

**M. Poissant:** Oui. Il s'agit de l'alinéa 56(2)i).

L'intérêt sur les valeurs suivantes ne sera pas imposable: les obligations du gouvernement ou des sociétés de la Couronne en reportant la date d'échéance de décembre 1978 à décembre 1982; les obligations des sociétés canadiennes compte tenu du



## [Text]

the five-year,— 25 per cent rule—that would also be extended to December, 1982; on government obligations issued after 1982 to residents of prescribed countries; on mortgages secured by real estate situated outside Canada, except when deductible from a business carried on in Canada or from property in Canada. This is to clarify certain situations. For example, if one had a mortgaged property in Miami it would be taxable because it would be a Canadian resident paying interest on an American mortgage, and one would have to withhold tax on that. This was not entirely clear. Now it will no longer be subject to withholding tax, with exceptions. These exceptions are if the money borrowed on the property in the United States is used in your business income in Canada—in other words, it is deductible in arriving at your taxable income in Canada—that interest will be subject to withholding tax.

There are other cases also where one could borrow money for the purpose of buying securities. If one borrows money against a property situated outside Canada to buy Canadian securities, those funds, less the interest required to buy the securities, are deductible against that property income and are also subject to withholding tax.

**Senator Haig:** Does the term “government bonds” refer to provincial and municipal bonds?

**Mr. Poissant:** Yes. I have not given the definition in here, but it includes provincial bonds.

**Senator Haig:** Provincial, federal and municipal?

**Mr. Poissant:** And guaranteed crown corporations, hospitals, Hydro Quebec and Ontario Hydro.

Royalties will no longer be subject to withholding tax if paid to non-residents, unless such royalties are in respect of literary, dramatic, musical or artistic works.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are royalties paid to an American parent in respect of a technology subject to withholding tax?

**Mr. Poissant:** Such payments are subject to withholding tax, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But if such payment is described under contract as a purchase of technology, it would not be subject to the withholding tax.

**Mr. Poissant:** There are a number of court cases on that. To give you a yes or no answer would be difficult. As a rule, any payment made to a non-resident and charged as an expense against the company is subject, by some means, to the withholding tax at source. If such payments are called management fees, there is provision that such payments be subject to the withholding tax as well.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It could also be called a capital loss.

**Mr. Poissant:** Yes.

## [Traduction]

critère de 25 p. 100 et de l'échéance de 5 ans qui sera également reportée à décembre 1982; les obligations gouvernementales émises après 1982 aux résidents des pays prescrits; les hypothèques garanties par des propriétés immobilières situées à l'extérieur du Canada, excepté lorsqu'elles sont déductibles d'une entreprise exercée au Canada ou d'un bien situé au Canada. Ces modifications visent à préciser certaines situations. Par exemple, si une personne a une hypothèque sur une propriété à Miami, celle-ci serait imposable parce qu'il s'agirait d'un résident canadien qui paye de l'intérêt sur une hypothèque aux États-Unis. Ce point n'était pas très clair auparavant. Maintenant, ces hypothèques ne seront plus imposables sauf dans certains cas. Une exception s'applique lorsque l'argent emprunté pour la propriété aux États-Unis fait partie de votre chiffre d'affaires au Canada; autrement dit, cet intérêt sera imposable s'il est déductible de votre revenu imposable au Canada.

Il y a également le cas des personnes qui empruntent de l'argent pour acheter des valeurs. Si quelqu'un emprunte en hypothéquant une propriété située à l'extérieur du Canada pour acheter des valeurs canadiennes, ces fonds, moins l'intérêt requis pour acheter les valeurs, peuvent être déduites de l'impôt foncier sur cette propriété et sont alors imposables.

**Le sénateur Haig:** Le terme «obligations du gouvernement» s'applique-t-il aux obligations émises par les autorités provinciales et municipales?

**Mr. Poissant:** Oui. Je n'ai pas lu la définition, mais elle comprend les obligations émises par les gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Haig:** Les obligations provinciales, fédérales et municipales?

**Mr. Poissant:** Ainsi que les obligations émises par les sociétés de la Couronne, les hôpitaux, l'Hydro-Québec et l'Hydro-Ontario.

Les redevances qui sont versées à des non-résidents ne seront plus imposables à moins que ces redevances ne s'appliquent à des œuvres littéraires, théâtrales, musicales ou artistiques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les redevances versées à l'auteur américain d'une technologie sont-elles imposables?

**Mr. Poissant:** Oui, ces versements sont imposables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si ces versements s'appliquent en vertu d'un contrat à l'achat de technologie, ils ne seraient pas imposables.

**Mr. Poissant:** Il existe de nombreux cas juridiques sur ce sujet. Il serait difficile de vous répondre par un oui ou un non. En règle générale, tout versement effectué à un non-résident et imputé comme dépense de la société est imposable. Les paiements qui s'appliquent aux frais de gestion sont également imposables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On pourrait également parler de perte en capital.

**Mr. Poissant:** Oui.



*[Text]*

The rate of interest on under and over-payments is currently at 6 per cent. In 1978, that rate will be increased to the prime rate then applicable.

**The Chairman:** Raised or lowered.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Beaubien:** The same interest rate will apply to both under and over payments?

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, if you overpay, the government will reimburse you with interest at the prime rate?

**Mr. Poissant:** Yes. Dealing with appeals respecting under-assessment, this committee, in its report last year on Bill C-22, made the following comment:

The Department's officials have expressed the view to your Committee that the purpose of Clause 61(1) is to cure this anomaly by giving the right to a taxpayer to appeal a "nil" assessment. Your Committee notes, however, that this Clause, as presently drafted, does not oblige the Minister to determine the amount of a taxpayer's loss. It is felt that in the absence of such obligation, the taxpayer may be left with the same problem if the Minister refuses to determine a taxpayer's losses and issues a "nil" assessment.

The committee went on to say that the clause should be further amended. Bill C-11 proposes to amend it, but not to the extent expressed by this committee. Under clause 76 the taxpayer may request the minister to determine his loss if the minister's calculation thereof differs from that of the taxpayer.

This still leaves a problem in terms of the time element. It is a question of when the minister may differ and when he informs the taxpayer that he does not agree with the loss declared on the tax return. This amendment is a step in the right direction, but there still remains a gap. Once the minister informs the taxpayer that he disagrees with the loss as declared, the taxpayer may then request that the minister determine the loss.

**Senator Cook:** How does the gap adversely affect the taxpayer?

**Mr. Poissant:** The taxpayer does not participate in the decision of the department as to its calculation of the loss.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is for carry-forward purposes.

**Mr. Poissant:** Yes, or carry-back.

**The Chairman:** As I recall, there was an undertaking given by the minister that the department would deal with this problem administratively in such a way that the taxpayer would get an assessment. That undertaking has not yet been fulfilled.

**Mr. Gillespie:** I think the commitment has been honoured, Mr. Chairman, but on further determination we do not think that the commitment went far enough. The commitment was that where the department ascertains a taxpayer's loss, the

*[Traduction]*

Le taux d'intérêt qui s'applique actuellement aux moins-payés et aux trop-payés est de 6%. En 1978, ce taux sera augmenté au taux préférentiel courant.

**Le président:** Augmenté ou réduit.

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Beaubien:** Le même taux d'intérêt s'appliquera aux moins-payés et aux trop-payés?

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, si vous payez trop d'impôt, le gouvernement vous remboursera au taux préférentiel?

**M. Poissant:** Oui. En ce qui concerne l'insuffisance de perception, ce comité a recommandé dans son rapport de l'an dernier sur le projet de loi C-22 ce qui suit:

Les représentants des ministères ont expliqué à notre comité que le paragraphe 61 (1) vise à corriger cette anomalie en donnant aux contribuables le droit de porter en appel une cotisation «nulle». Votre comité note, cependant, que ce paragraphe, tel que rédigé actuellement, n'oblige pas les ministres à fixer le montant de la perte subie par le contribuable. En l'absence d'une telle obligation, le contribuable peut se retrouver avec le même problème si le ministre refuse de fixer les pertes qu'il a subit et d'émettre une cotisation «nulle».

Le comité a ensuite recommandé qu'on modifie plus à fond ce paragraphe. Le projet de loi C-11 propose de l'amender, mais pas aussi en profondeur que le souhaitait ce comité. En vertu de l'article 76, le contribuable peut exiger du ministre qu'il établisse sa perte si les calculs du ministre diffèrent des siens.

Ceci pose encore un problème au point de vue temps. Il s'agit de savoir quand le ministre diffère d'avis et quand il informe le contribuable de son erreur dans le calcul de sa perte. Cette modification constitue un pas dans la bonne direction, mais ne constitue pas la solution idéale. Une fois que le ministre a informé le contribuable qu'il n'accepte pas la perte déclarée, le contribuable peut alors demander au ministre de déterminer ladite perte.

**Le sénateur Cook:** De quelle façon peut-il avoir des conséquences néfastes pour le contribuable?

**M. Poissant:** Le contribuable n'a pas droit de regard sur la décision du ministère, quant au calcul de la perte.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela concerne le report à un exercice ultérieur.

**M. Poissant:** Ou à un exercice antérieur.

**Le président:** Si je me souviens bien, le Ministre avait décidé que le ministère traiterait de ce problème au niveau administratif de façon telle que le contribuable recevait une évaluation de sa perte. Cette décision n'a pas encore été mise en vigueur.

**M. Gillespie:** Je crois que cet engagement a été respecté, monsieur le président, mais qu'il n'a pas été poussé assez loin en matière de détermination ultérieure. L'engagement était que lorsque le Ministre avait déterminé la perte du contribuable, ce dernier avait le droit d'interjeter appel.

[Text]

taxpayer would have the right to go through the appeal procedures.

**Senator Connolly (Ottawa West):** On the basis of a claim that the loss was not as large as declared.

**Mr. Gillespie:** That is right. There still exists the anomaly that the minister does not have to ascertain the taxpayer's loss. As he does in most cases, he can just let it slide by.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But this amendment, according to Mr. Poissant, gives the taxpayer the right to request a determination.

**Mr. Gillespie:** Only if the minister determines that the loss is different from that reported. The minister may refuse to make that determination.

**Senator Laird:** As I recall our discussion on this, one of the problems was that this might not occur for years, with the result that the evidence might not then be available.

**The Chairman:** The minister's undertaking was as follows:

Where my department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer, our official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it.

This does not say that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The note that Mr. Poissant has seems to say that.

**Senator Laird:** The time element is the problem.

**Mr. Poissant:** In other words, they are introducing a new step which I was not aware could exist under the act. I thought the only way the minister could express his view was by way of an assessment. Now the act seems to say that—and I will read it in English;

Where the Minister ascertains the amount of a taxpayer's non-capital loss, net capital loss or restricted farm loss for a taxation year and that amount is different from the amount reported by the taxpayer in his return of income for that year, the Minister shall, at the request of the taxpayer,—

issue an assessment. But in the act it is when the minister ascertains the amount of the taxpayer's loss to be different. What does that mean?

**Senator Beaubien:** He must tell the taxpayer.

**Mr. Poissant:** But how? Does he go over your file or over your tax return and say, "I disagree with that"? This is something new in the act.

**Senator Beaubien:** If all he says is, "I disagree with you," and he does not assess, then that is all right.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En se plaignant du fait que la perte réelle n'était pas aussi élevée que celle déclarée.

**M. Gillespie:** C'est exact. Il existe encore une anomalie, en ce sens que le Ministre n'est pas tenu de déterminer la perte du contribuable. Il peut ne pas s'en préoccuper, et c'est d'ailleurs ce qu'il fait dans la plupart des cas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Selon M. Poissant, la présente modification accorde au contribuable le droit d'exiger qu'on détermine cette perte.

**M. Gillespie:** Seulement si le Ministre décide que la perte réelle diffère de la perte déclarée. Le Ministre peut refuser de déterminer pareille perte.

**Le sénateur Laird:** Si je me souviens bien de notre discussion à ce sujet, l'un des problèmes était que pareille situation peut bien ne pas se produire pendant des années, ce qui fait que les preuves ne sont pas toujours disponibles.

**Le président:** Voici l'engagement du ministre:

Mon ministère détermine la perte d'un contribuable; si cette perte diffère de celle déclarée par le contribuable, la somme que nous avons déterminée officiellement sera rendue publique lorsque le contribuable le demandera.

La présente modification ne dit pas cela.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La note que détient M. Poissant semble indiquer le contraire.

**Le sénateur Laird:** Le problème est une question de temps.

**M. Poissant:** Autrement dit, on introduit une nouvelle étape que je ne croyais pas possible en vertu de la loi. Je croyais que le Ministre ne pouvait exprimer son opinion que par la voie de la déclaration. Maintenant, la loi semble dire que—et je vais maintenant la lire:

«Lorsqu'un contribuable demande au Ministre de déterminer le montant de la perte autre qu'une perte en capital, de la perte en capital nette ou la perte agricole restreinte d'un contribuable pour une année d'imposition et que le Ministre a décidé que ce montant est différent de celui que le contribuable a déclaré dans son rapport d'impôt pour cette année, le Ministre doit . . .»

—produire un avis de détermination. Mais la loi prévoit que cela se fait lorsque le Ministre détermine que la perte du contribuable diffère de celle que ce dernier a déclarée. Qu'est-ce que cela signifie?

**Le sénateur Beaubien:** Qu'il doit en aviser le contribuable.

**M. Poissant:** Mais comment? Passe-t-il votre dossier ou votre déclaration de revenu en revue, pour dire qu'il n'est pas d'accord avec cet aspect précis? C'est là un nouvel aspect de la loi.

**Le sénateur Beaubien:** S'il ne fait que dire qu'il n'est pas d'accord avec vous, mais sans présenter de chiffres, tout est parfait.



[Text]

**The Chairman:** Let us get to the point. The point is that a nil assessment was not regarded by the courts as an assessment, and therefore you had no right of appeal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That was the situation before the amendments of last spring.

**The Chairman:** That is right, and to my way of thinking that is still the situation. If the department has determined an amount that is different, then an official determination of loss will be issued if the taxpayer requests it. The minister says that this will allow the taxpayer to appeal the determination immediately in all cases where he wishes to do so. And then he says that the department will be publishing information to taxpayers to spell out and to explain how they may obtain a loss determination. Our position there is that what they have done in this amendment does not take you that far.

**Mr. Gillespie:** Furthermore, the department, to my knowledge, has not made that publication yet.

**Senator Molson:** The wording is "Where the Minister ascertains . . .," but is there any obligation on the minister to ascertain?

**Mr. Gillespie:** No, that is the point, senator.

**Senator Molson:** So that wording nullifies what the committee has requested.

**The Chairman:** And it nullifies what the minister undertook to do.

**Mr. Gillespie:** You will recall that last year the departmental officials claimed that it is very difficult, if not impossible, for them to ascertain every taxpayer's loss, and that this created a lot of administrative difficulties.

**Senator Cook:** But for greater certainty and greater understanding would it be asking too much to suggest that we could have before us a draft of this section which would implement this undertaking?

**The Chairman:** I think we should do that. If they cannot draft it themselves the way it should be, then let us draft it.

**Mr. Poissant:** Well, Mr. Chairman and senators, these are the remarks I had to make for my part, and now Helmut Birk will take over.

**Mr. Helmut Birk, C. A. Adviser to the Committee:** My task is made very easy because I am dealing with corporations and the difficult parts, so far as corporations are concerned, have just about been eliminated, so I can always say "Repealed; repealed," and just explain some of the new features that I know. I must say, in all truth, that the substantial part of this bill relates to the simplification of taxation of corporations in relation to the shareholders, and I think after the 1971 tax reform this is a first step in the right direction. I think it will simplify many business transactions for corporate organizations, and it will also eliminate some of the gymnastics that some people used to do, and had to do, in order to make a

[Traduction]

**Le président:** Venons-en au fait. Le fait est qu'une déclaration qui ne comportait aucun profit n'était pas considérée par les tribunaux comme une déclaration et, par conséquent, vous n'aviez aucun droit d'appel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il en était ainsi avant les modifications du printemps dernier.

**Le président:** C'est exact, et d'après moi, la situation est toujours la même. Si le ministre détermine une somme différente, alors un calcul officiel de la perte sera fourni, si le contribuable en fait la demande. Le Ministre a déclaré que cette façon de faire permettra au contribuable d'interjeter appel sur-le-champ de toute détermination, chaque fois qu'il le jugera nécessaire. Il poursuit ensuite en disant que le ministère publiera des renseignements à l'intention des contribuables, pour leur expliquer dans le détail comment ils peuvent obtenir un calcul de leur perte. Nous estimons ici que la présente modification n'atteint pas cet objectif.

**M. Gillespie:** De plus, à ma connaissance, le ministère n'a pas encore publié ces renseignements.

**Le sénateur Molson:** La formulation est la suivante: « . . . que le Ministre a décidé . . . », mais le ministre est-il tenu de décider?

**M. Gillespie:** Non, et c'est là le point essentiel, sénateur.

**Le sénateur Molson:** De sorte que cette formulation annule les demandes du Comité.

**Le président:** Ainsi que le Ministre avait décidé de faire.

**M. Gillespie:** Vous vous souviendrez que l'an dernier, les fonctionnaires du ministère avaient déclaré qu'il leur était très difficile, voire impossible, de calculer la perte de chaque contribuable, et que cela entraînait de nombreuses difficultés administratives.

**Le sénateur Cook:** Pour plus de sûreté, et une meilleure compréhension, serait-ce être trop exigeant que de demander qu'on nous présente ici une copie d'un article prévoyant la mise en vigueur de cette décision du Ministre?

**Le président:** Je crois que c'est ce que nous devrions faire. S'ils ne peuvent le rédiger eux-mêmes de façon appropriée, rédigeons-le alors nous-mêmes.

**M. Poissant:** Eh bien, Monsieur le président, Messieurs les sénateurs, voilà les remarques que j'avais à faire; je cède maintenant la parole à M. Helmut Birk.

**M. Helmut Birk, conseiller du comité:** Ma tâche est de beaucoup allégée, parce que je traite des corporations, et que précisément les parties difficiles en ce qui concerne les corporations viennent à peu près d'être supprimées, de sorte que je pourrai dire: «Abrogée, abrogée», expliquer certains des nouveaux aspects que je connais. Je dois dire en toute sincérité que la principale partie de ce projet de loi porte sur la simplification du mode d'imposition des corporations, en rapport avec les actionnaires, et je crois qu'après la réforme fiscale de 1971, c'est là une première étape dans la bonne direction. J'estime que cela simplifiera de nombreuses activités commerciales pour les sociétés constituées, tout en faisant disparaître certain-



*[Text]*

business work, to make use of losses, to pay dividends and so on. If the tax changes have any effect on the economy, I think this will be an encouragement to corporations to do business.

The reason I have given you this booklet is that the changes regarding corporations are all over this bill, and what I have tried to do is to take it clause by clause, make a short comment on each clause, and when it is important, before a subject is introduced, I shall have some examples. If it involves just a simple amendment, then we will just forget about it.

Now there are some changes in the bill, in that where there is a reference to Bill C-56, since Friday that is now Bill C-11 and, therefore, the reference is to Bill C-11. Then there is the section reference, and then the ways and means motion reference.

**The Chairman:** I think the section reference would be to Bill C-11.

**Mr. Birk:** No, that would be to the Income Tax Act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So you talk about sections of the act and clauses of the bill.

**The Chairman:** And for extra good measure you get references to Bill C-56.

**Mr. Birk:** You can forget that. The only reason it is there is because it was there before. Then Friday came along and that changed the situation. I must say that there are a number of changes in Bill C-11 which we had considered to suggest as amendments for this group, but they have already been introduced. There are quite a few of them. There are many technical changes which were submitted to the Minister of Finance by various accounting groups and lawyers, and they have in fact been introduced.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In a ways and means motion?

**Mr. Birk:** No, in Bill C-11, the bill itself. There are significant changes to correct certain anomalies that were in Bill C-56.

Before I get into this subject, I should point out that last week somebody had a question about the disposition of property, and I just thought it might be useful to clarify something that is very difficult to explain. The question was, "If I lose money, if I lose a thousand dollars, will that be a loss—a capital loss or some other loss?" The answer to that question was clearly no. But then the question came, "Well, if I lose a ring or a car or a boat or an airplane, what then?" I thought it might be useful to go back to this particular point. This is related to capital loss treatment. A disposition is defined in the act and it relates to any transaction or event entitling a taxpayer to the proceeds of disposition. That is what is considered a disposition under the act.

*[Traduction]*

nes «gymastiques» que les gens avaient l'habitude de faire, et auxquelles ils devaient s'astreindre pour faire fonctionner leur entreprise, par exemple utiliser les pertes, payer les dividendes, etc. Si les changements fiscaux ont des répercussions sur l'économie, je crois que dans le cas qui nous concerne, cela encouragera les sociétés à faire des affaires.

Je vous ai distribué ce fascicule, parce que les modifications concernant les corporations sont éparpillées dans tout le projet de loi; j'ai tenté de les étudier article par article, de faire un bref commentaire sur chaque article; lorsqu'il s'agit d'un article important, avant d'exposer le sujet, je fournirai quelques exemples. S'il ne s'agit que d'une modification simple, je passerai outre.

Certaines modifications ont été apportées au projet de loi, en ce sens que depuis vendredi, le projet de loi C-56 est devenu le projet de loi C-11 et, par conséquent, on se reporte au projet de loi C-11. Il y a ensuite la référence aux articles, et aux motions fiscales et douanières.

**Le président:** Je crois que lorsqu'on se reporte aux articles, il s'agit du projet de loi C-11.

**M. Birk:** Non, il s'agit de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous parlez donc des articles de la loi et des clauses du projet de loi.

**Le président:** Et pour plus de sûreté, vous vous reportez aussi au projet de loi C-56.

**M. Birk:** Non. L'unique raison pour laquelle on en parle, c'est qu'il existait auparavant. Depuis vendredi, la situation a changé. Je dois dire que le projet de loi C-11 comprend certaines modifications que nous avions pensées proposer comme modifications de ce groupe-ci. Mais elles ont déjà été adoptées. Il y en a quelques-unes. Beaucoup de changements d'ordre technique ont été présentés au ministre des Finances par divers groupes de comptables et d'avocats, et ils ont en fait été adoptés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par une motion des voies et moyens?

**M. Birk:** Non, dans le projet de loi C-11, dans le projet de loi même. Il comporte plusieurs modifications destinées à corriger certaines anomalies du projet de loi C-56.

Avant de traiter de cette question, j'aimerais souligner que la semaine dernière quelqu'un m'a posé une question au sujet de la disposition de la propriété, et j'ai pensé qu'il serait peut-être utile d'éclaircir un état de fait très difficile à expliquer. La question était la suivante: «Si je perds de l'argent, si je perds mille dollars, cela sera-t-il considéré comme une perte, en capital ou autre?» La réponse à cette question a manifestement été non. Il y a ensuite eu la question suivante: «Si je perds une bague, ou une auto, ou un navire, ou un avion, qu'en est-il?» J'ai cru qu'il serait peut-être utile de revenir sur ce point. Cet aspect est relié au traitement de la perte en capital. La disposition de biens est définie dans la loi, et se rapporte à toute transaction ou événement habilitant un contribuable à procéder à une disposition de biens. En vertu de la loi, voilà ce qu'est la disposition.

**[Text]**

There is no definition in the act as to what is a capital loss. The act merely says that, if it is not considered a loss in computing income, then it is a capital loss. By deduction, therefore, if it is not one then it is the other.

How, generally, is a capital loss treated? Well, one-half of a capital loss is deductible from other capital gains. If we are dealing with an individual, there is a \$2,000 deduction from his other income. So that is the general treatment very simply.

**The Chairman:** That only represents an increase of \$1,000.

**Mr. Birk:** That is correct. Now comes the point. The type of property which the senator was referring to last week was not shares of a corporation. It was something else. It was money or it was a ring or something like that. There are special provisions in the act, and this is the loss from the disposition of personal-use property. That is a term defined in the act. Personal-use property is not deductible. So on a personal residence, a car, an aircraft, a boat or other personal-use property there is no deduction at all. Now, money is not a capital property by itself, so there would be no deductibility there either.

There is listed personal property, however, and that consists of objects of value, such as valuable paintings, and so forth.

**The Chairman:** I suppose the reason for that is that such items are regarded as for personal living.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** They are usable, too. They are disposable. They are consumable.

**Mr. Birk:** They depreciate, too. Paintings, jewelry, stamp collections and other valuable objects are considered listed personal property and, if they are disposed of there can be either a gain or a loss.

**Senator Cook:** They remain the same. They do not change. They may go up in value, but they do not change. A painting is still the same painting.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How do you list them?

**Mr. Birk:** You do not list them. They are just called by definition "listed personal property." At the time you have a disposition, if you sell a ring or a watch or something of value, if you make a gain, you are supposed to be taxed on it.

**Senator Haig:** They are usually listed on insurance policies.

**Mr. Birk:** That would not qualify for that. That would be something different.

**Senator Haig:** I say if you list personal property on an insurance policy, that will be listed personal property—fur coats or whatever.

**[Traduction]**

La loi ne comporte aucune définition de la perte en capital. La loi dit simplement que s'il ne s'agit pas d'une perte en revenu, il s'agit alors d'une perte en capital. On en déduit donc par conséquent que si ce n'est pas l'un, c'est l'autre.

Comment en général traite-t-on d'une perte en capital? Eh bien, la moitié de la perte en capital est déductible d'autres gains en capital. S'il s'agit d'un particulier, il peut déduire \$2,000 de son autre revenu. De façon très simple, voilà donc comment on procède en général.

**Le président:** Cela ne représente qu'une augmentation de \$1,000.

**M. Birk:** C'est exact. Mais venons en au point. Le sénateur, la semaine dernière, ne faisait pas allusion à des actions de société mais à quelque chose d'autre. Il s'agissait d'argent, ou de bague, ou de quelque chose du genre. Il y a dans la loi des dispositions particulières et il s'agit là de la faute de la disposition d'un bien à usage personnel. La loi définit d'ailleurs ce terme. Et les biens à usage personnel ne sont pas déductibles. Aucune déduction n'est possible à l'égard d'une résidence, d'une automobile, d'un avion, d'un bateau ou de tout autre bien à usage personnel. L'argent n'est pas en soi un bien en immobilisations, de sorte qu'il ne peut pas davantage donner lieu à une déduction.

Il y a cependant les biens personnels désignés, soit des objets de valeur comme des peintures, etc.

**Le président:** Je suppose que c'est parce que ces articles sont considérés comme personnels.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Ils sont également utilisables. Ils sont aliénables et consommables.

**M. Birk:** Ils se déprécient aussi. Les peintures, les bijoux, les collections de timbres et autres objets de valeur sont considérés comme des biens personnels désignés et, si on en dispose, il peut en résulter un gain ou une perte.

**Le sénateur Cook:** Mais ces objets demeurent les mêmes. Ils ne changent pas. Leur valeur peut augmenter, mais ils ne changent pas. Une peinture demeure toujours la même peinture.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment les désigne-t-on?

**M. Birk:** On ne les désigne pas. Ils sont par définition des «biens personnels désignés». Lorsqu'il y a disposition, lorsqu'on vend une bague ou une montre ou quelque objet de valeur et qu'il en résulte un gain, on est censé payer un impôt.

**Le sénateur Haig:** Ces biens sont habituellement désignés dans les polices d'assurance.

**M. Birk:** Mais cela ne serait pas admissible à cet égard. Ce serait quelque chose de différent.

**Le sénateur Haig:** Si vous désignez des biens personnels dans une police d'assurance, ce seront des biens personnels désignés, des manteaux de fourrure, par exemple, ou quoi que ce soit.



[Text]

**Mr. Birk:** If it qualifies as a painting, jewelry, a stamp collection or something like that, yes, otherwise no.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the meaning of the act. In the case of loss from disposition of personal-use property which is insured, like a car or a set of golf clubs or what-have-you, is there any tax implication as a result of insurance payments that are made for that loss?

**Mr. Birk:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is simply a quid pro quo.

**Mr. Birk:** The point is that on paintings, jewelry, et cetera, if you have a loss the loss is only deductible from the gains of other listed personal properties. So if you sell a ring at a profit and lose a stamp collection, you can only offset the loss against the gain and that is all. You cannot do anything else with it.

**Senator Cook:** You had better not say anything about it then.

**Mr. Birk:** That is another matter.

**Senator Molson:** I guess you can lose something in order to avoid the tax.

**Mr. Birk:** I have tried to determine whether either Statistics Canada or Revenue Canada has produced statistics on the tax collected on listed personal property. Apparently there is nothing recorded.

If I may, then, I will go into this document and I will stick to the major points. The first part, 21(3), Mr. Poissant has dealt with adequately. With respect to the second, there is no basic change. It is just a change that is necessary because of the new provisions with regard to corporations. With respect to the third one, referring to section 53(2)(k) this adds now to the list of those items where somebody has received assistance or a tax benefit from a government. These assistance payments will not reduce the adjusted cost base in determining the shares of the company.

For instance, last year in Quebec we introduced a concept called Société de développement économique du Québec, under which someone can deduct a certain amount from his income tax if he has invested in that type of company.

**The Chairman:** That deduction is in relation solely to his Quebec income tax.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Beaubien:** Only Quebec.

**Mr. Birk:** Only Quebec for Quebec tax purposes. I think Ontario is considering, or has already considered, something similar. But this just provides that it will not reduce the adjusted cost base.

Now, with respect to the next point, the ways and means No. 39, again there is no major change here. It simply is a change necessitated by the corporate surplus changes.

[Traduction]

**M. Birk:** Si le bien est admissible en tant que peinture, bijoux, collection de timbres ou quelque chose du genre, oui; autrement, non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Au sens de la loi. Dans les cas de perte à la suite de la disposition de biens à usage personnel assurés comme une automobile ou un jeu de batons de golf, par exemple, l'impôt entre-t-il en jeu en raison des paiements d'assurance effectués pour cette perte?

**M. Birk:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit simplement d'une compensation.

**M. Birk:** En fait, sur des peintures, des bijoux, etc, s'il y a perte, celle-ci n'est déductible que des gains d'autres biens personnels désignés. Si quelqu'un vend une bague à profit et perd une collection de timbres, il ne peut que compenser la perte avec le gain, c'est tout. Il ne peut rien faire d'autre.

**Le sénateur Cook:** Dans ce cas, il est préférable de n'en rien dire.

**M. Birk:** C'est une autre affaire.

**Le sénateur Molson:** Je présume qu'on peut perdre quelque chose pour éviter l'impôt.

**M. Birk:** J'ai cherché à savoir si Statistique Canada ou Revenu Canada avait produit des statistiques sur les impôts perçus sur les biens personnels désignés et il semble que non.

Si vous me le permettez, j'examinerai maintenant ce document et m'attacherai aux points importants. Pour ce qui est de la première partie, 21(3), M. Poissant en a parlé suffisamment. Pour ce qui est de la deuxième, il n'y a pas de changements importants. Le seul changement qu'il y ait s'est révélé en raison de la nouvelle disposition visant les sociétés. Pour ce qui est de la troisième partie, en rapport avec l'alinéa 53(2)(k), on trouve un ajout à la liste de ces articles, pour les cas où quelqu'un a reçu de l'aide ou un avantage fiscal du gouvernement. Ces paiements d'aide ne diminueront pas le prix de base rajusté, lorsqu'il s'agit de déterminer les actions de la société.

Par exemple, nous avons introduit l'année dernière au Québec un élément nouveau, soit la Société de développement économique du Québec, qui permet à quelqu'un de déduire un certain montant de son impôt sur le revenu s'il a investi dans ce type de société.

**Le président:** Cette déduction se rapporte uniquement à l'impôt sur le revenu du Québec.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Beaubien:** Uniquement pour le Québec.

**M. Birk:** Uniquement aux fins de l'impôt du Québec. Je pense que l'Ontario envisage ou a déjà envisagé quelque chose d'analogue. Mais le prix de base rajusté ne s'en trouvera pas diminué.

Pour ce qui est du point suivant, le paragraphe 39 des voies et moyens, il n'y a pas de changement important non plus, mais simplement un changement qu'on a dû apporter en raison des modifications relatives aux surplus de sociétés.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Birk, as you come to each of these different paragraphs, could you conveniently give us the general subject matter of the proposed amendment?

**Mr. Birk:** Surely. When we talk about section 53, reference 39 of the ways and means, this is a section dealing with the computation of the adjusted cost base of a share. Section 53(2) provides for the items that have to be deducted in computing the adjusted cost base or shares. Because under this new bill we have certain anti-avoidance provisions, which are introduced under section 84.1 and 84.2, the amounts that are determined under those new sections 84.1 and 84.2 with regard to anti-avoidance—and I will have an example of that in a minute—are amounts which have to be deducted in computing the adjusted cost base of shares to be sure that we realize a capital gain on disposition of those shares. That is what this section is all about.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The shareholder is not concerned with this then; it is a corporate concern, isn't it?

**Mr. Birk:** No, this would be the individual shareholder, because to compute his adjusted cost base he will have to deduct that amount.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How will he know? How could he do this if it is an adjusted cost base? Oh, his cost for the purchase of the shares?

**Mr. Birk:** No, his adjusted cost base is equal to his cost, generally, unless he has received tax-free dividends.

**The Chairman:** Yes, there are facts that could increase or decrease his cost base.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you give me an example?

**Mr. Birk:** Certainly. If you have purchased a share at \$10, and that company is paying tax deferred dividends, capital surplus dividends, and they are paying out a dividend to you, that dividend is not taxable in your hands.

**Senator Beaubien:** It reduces your cost.

**Mr. Birk:** It reduces your \$10 cost to \$9 if you have received \$8, and that is a reduction in cost base, and this is a similar provision.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You have to have an accountant to make up your income tax.

**The Chairman:** Well, that is a smart idea.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And a lawyer.

**Senator Cook:** Supposing the shares are split?

**Mr. Birk:** Then your cost becomes \$5 and it is just proportionate.

**Senator Cook:** Your costs will be halved.

**Senator Macnaughton:** Would you give us that society's name again, please?

**Mr. Birk:** Société de développement économique du Québec. That was something which was covered by Mr. Poissant.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Birk, au fur et à mesure que vous traitez chacun de ces paragraphes, pourriez-vous nous donner une idée générale de la modification proposée?

**M. Birk:** Bien sûr. L'article 53, paragraphe 39 des voies et moyens, se rapporte au calcul du prix de base rajusté d'un titre. Le paragraphe 53(2) vise les articles qui doivent être déduits au moment du calcul du prix de base rajusté ou des actions. Du fait qu'aux termes de ce projet de loi, nous avons certaines dispositions visant à empêcher qu'on élude l'impôt (dispositions introduites aux articles 84.1 et 84.2), les sommes déterminées à ce sujet doivent être déduites dans le calcul du prix de base rajusté des actions, afin de s'assurer que nous obtenons un gain en capital sur la disposition de ces actions. Voilà l'objet de cet article. Je vous donnerai un exemple dans un instant.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela concerne donc non l'actionnaire, mais la société, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Non, cela concerne l'actionnaire, car pour calculer son prix de base rajusté, il devra déduire cette somme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment le saura-t-il? Comment pourra-t-il faire cela si c'est un prix de base rajusté? C'est le coût d'achat des actions?

**M. Birk:** Non, son prix de base rajusté est généralement égal à son coût, à moins qu'il n'ait reçu des dividendes non imposables.

**Le président:** Il y a des éléments qui peuvent accroître ou diminuer le prix de base.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous me donner un exemple?

**M. Birk:** Certainement. Si vous avez acheté une action de \$10, que la société verse des dividendes à impôts différés, des dividendes de surplus de capital, et qu'elle vous verse un dividende, celui-ci n'est pas imposable.

**Le sénateur Beaubien:** Votre coût s'en trouve diminué.

**M. Birk:** Votre coût passe de \$10 à \$9 si vous avez reçu \$8, et c'est donc une réduction du prix de base. C'est une disposition semblable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous devez avoir un comptable qui prépare votre déclaration d'impôt sur le revenu.

**Le président:** Évidemment, c'est une bonne idée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et un avocat.

**Le sénateur Cook:** Supposons que les actions soient divisées?

**M. Birk:** Votre coût est alors de \$5, ce qui est simplement proportionné.

**Le sénateur Cook:** Vos coûts seront réduits de moitié.

**Le sénateur Macnaughton:** Pourriez-vous répéter le nom de la société?

**M. Birk:** La Société de développement économique du Québec. M. Poissant a parlé de ces choses.



[Text]

**Senator Molson:** It is only taxable in the hands of the shareholder.

**Mr. Birk:** Now, the next one, Section 54(h) is the definition as to what is the disposition of capital property under the act. As you will see in a minute, in the future, on the winding up of a corporation, capital surplus will still be distributed tax free, and because there is a new section under 88(2)(b)(ii)—I make reference to this book—this will not be considered a dividend, we must make certain that proceeds of disposition are not reduced by that amount received on capital surplus. In other words, we must pay capital gains tax on this, and this is what this section is for. It is just a consequence, really, of what has happened in other sections.

**The Chairman:** Would you illustrate that?

**Mr. Birk:** I will illustrate it, with an example, in a moment. On the next page, the first two items are just technical references to changes until we get to the third one, and that is the major change. I think we could spend some time on that because that is really the essence of the whole proposed change that is in this bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is section 83?

**Mr. Birk:** That is the ways and means item 30, section 82(1)(b), as it refers to shareholders. That is a very important part. It says, simply, that we now gross up our dividends at 50 per cent instead of one-third as before. This commences this year.

**The Chairman:** This is a very important one.

**Mr. Birk:** Very important.

I would like to go back to a concept that somebody spoke about last week, and Mr. Poissant suggested that I should have some examples, so I have brought this in. This is the integration concept, and this explains the treatment of dividends, other investment income, and capital gains.

What we try to show here is this. Whether I receive the income—any of these types of incomes—directly from a corporation or whether it is received through a personal holding company, the effect should be the same, and I will try to see whether this actually works. If I receive directly a taxable \$100 dividend in my hands, and I am taxed at a marginal rate of 50 per cent, my tax on that dividend of \$100 is \$25. Why? Because, under this bill, I gross up my dividend by 50 per cent to \$150. Then I pay 50 per cent tax on it, which is \$75, then I deduct the gross-up, which was \$50, and I am left with \$25. That is my tax.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is beneficial.

**Mr. Birk:** It is beneficial.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Isn't it funny? We go right back to tax reform. Do you remember the young fellows who came down here? We asked them, "Why do you add it in and then take it off? Why don't you do it directly?" They said, "It's a little bit more beneficial." Now here it is again.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Seuls les actionnaires sont imposables.

**M. Birk:** Le point suivant, l'alinéa 54h) se rapporte à la définition de la disposition de biens en capital aux termes de la loi. Comme vous le verrez dans un instant, pour ce qui est des liquidations de sociétés, la distribution du surplus de capital sera exempté d'impôt. De plus, en raison d'un nouvel article introduit aux termes du sous-alinéa 88(2)b)(ii)—et je fais allusion à ce document—ce ne sera pas considéré comme un dividende, et nous devons nous assurer que le produit d'une disposition n'est pas réduit par la somme reçue sur le surplus de capital. Autrement dit, nous devons payer un impôt sur les gains en capital à cet égard, et c'est ce que vise cet article. C'est véritablement la suite logique des dispositions d'autres articles.

**Le président:** Pourriez-vous nous donner un exemple?

**M. Birk:** Oui, dans un instant. A la page suivante, les deux premiers articles sont simplement des allusions techniques aux modifications; le troisième porte sur le changement important. Je pense qu'on pourrait se pencher là-dessus, car c'est vraiment l'essence de toute la modification proposée dans le projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est l'article 83?

**M. Birk:** C'est le paragraphe 30 des voies et moyens, alinéa 82(1)b), qui se rapporte aux actionnaires. C'est un passage très important, qui dit simplement qu'à compter de cette année, nous majorerons nos dividendes de 50 p. 100 plutôt que d'un tiers, comme c'était le cas auparavant.

**Le président:** Voilà qui est très important.

**M. Birk:** En effet.

J'aimerais revenir à une notion soulevée la semaine dernière et à propos de laquelle M. Poissant a demandé des exemples. Je veux parler de la motion d'intégration, qui explique le traitement des dividendes, des gains en capital, et d'autres revenus de placement.

Ce que nous essayons de montrer ici, c'est ceci: qu'on reçoive l'un de ces types de revenus directement d'une société, ou par l'entremise d'une société de contrôle, les effets devraient être les mêmes. J'essaierai de voir si cela fonctionne vraiment. Si je reçois directement un dividende imposable de \$100, et que je fasse l'objet d'un taux d'imposition de 50%, mon impôt sur ce dividende de \$100 est de \$25. Pourquoi? Parce que, aux termes du projet de loi, j'ai majoré mon dividende de 50%, ce qui le porte à \$150. Je paye 50% d'impôt là-dessus, ce qui veut dire \$75, puis je déduis la majoration, qui était de \$50, ce qui me donne \$25. C'est là mon impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est avantageux.

**M. Birk:** En effet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** N'est-ce pas drôle? Nous revenons directement à la réforme fiscale. Vous rappelez-vous les jeunes gens qui sont venus ici? Nous leur avons demandé pourquoi ils ne procédaient pas directement au lieu de faire l'addition et ensuite la soustraction. Ils nous ont répondu que c'était un peu plus avantageux. C'est la même chose ici.

*[Text]*

**Senator Beaubien:** It is more beneficial this time.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What was the name of that young chap from Toronto who did that?

**The Chairman:** Well, there were Scace and Smith.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Those were the two?

**The Chairman:** Then there was Doug Ewens.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Scace and Smith, particularly, went into that in their presentation.

**The Chairman:** Doug Ewens was the one who worked with us on the bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Scace was the fellow who did it with his feet in the water that summer. Remember?

**The Chairman:** Maybe that is one way of acquiring income tax knowledge!

**Senator Connolly (Ottawa West):** A watering stop. Go ahead, Mr. Birk.

**Mr. Birk:** Well, if it was a benefit in 1972, then it is of somewhat greater benefit now, and I will have some rate comparisons on another example in one minute, too.

This person is therefore left with \$75 at a 50 per cent rate.

**The Chairman:** And under the act at present he is left with less.

**Mr. Birk:** He is left with less, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** 66.

**Senator Beaubien:** And two-thirds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Birk:** If he received his income through a corporation, what happens? The corporation would receive the \$100, and it would pay what is called a Part IV tax of 25 per cent. A private corporation has to pay a special tax of 25 per cent. Formerly it was one-third. It is now 25 per cent. This is a major change. Part IV tax has been reduced from one-third to 25 per cent, and this is all part of the integration concept. This is why I want to show the example.

The Company is left with \$75, and here we have what is called the refundable dividend tax on hand, which is that \$25 that becomes refundable at the time the company pays out that dividend. So they are left at the present time with \$75 in their till.

Now comes the day when they want to pay out that dividend, and they pay out \$100: \$75 which was left in the till, plus \$25 which they get back from the government, that is, this refund of \$25 that they paid originally. They are therefore paying out \$100, and the individual has to gross up by \$50, pay the \$150, in the same process as we went through before, and finally he pays \$25 and is left with \$75. This shows that the concept of integration is still intact. In other words, if a shareholder receives dividends directly from a public corporation, let us say, or he puts it into his holding company, the concept is that in the end there is no difference in tax.

*[Traduction]*

**Le sénateur Beaubien:** Mais c'est plus avantageux ici.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel était le nom du jeune homme de Toronto qui a fait cela?

**Le président:** Oui, il y avait Scace et Smith.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce sont eux?

**Le président:** Il y avait aussi Doug Ewens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'était Scace et Smith en particulier qui en avaient beaucoup discuté dans leur présentation.

**Le président:** Doug Ewens avait travaillé avec nous sur le projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Scace est celui qui a passé son été les pieds dans l'eau; vous vous en souvenez?

**Le président:** C'est peut-être une manière d'acquérir des connaissances à propos de l'impôt sur le revenu!

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avec une petite halte en milieu humide! Poursuivez, monsieur Birk.

**M. Birk:** Si c'était un avantage en 1972, il est encore plus grand maintenant, et je vous présenterai aussi dans une minute quelques comparaisons des taux avec un autre exemple.

Il reste donc à cette personne \$75 à un taux de 50 p. 100.

**Le président:** Et en vertu de la loi actuelle il lui reste encore moins.

**M. Birk:** C'est bien cela en effet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** 66.

**Le sénateur Beaubien:** Et deux-tiers.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Birk:** Que se passe-t-il si le revenu provient d'une corporation? Cette dernière toucherait les \$100, qui serviraient à payer ce que l'on appelle un impôt de la Partie IV, de 25 p. 100. Une corporation privée doit payer un impôt spécial de 25 p. 100; avant il était d'un tiers, et maintenant il est d'un quart, ce qui est un important changement. L'impôt de la Partie IV a diminué d'un tiers à un quart, ce qui fait bien partie du concept d'intégration. C'est pourquoi je tiens à donner cet exemple.

Il reste \$75 à la corporation, et là nous avons ce que l'on appelle l'impôt en main, remboursable au titre de dividendes, qui sont ces \$25 qui deviennent remboursables lorsque la société verse ce dividende. Il reste donc actuellement dans sa caisse \$75.

Le jour où elle veut payer ce dividende, elle verse \$100: les \$75 qui étaient restés en caisse, plus \$25 qu'elle touche du gouvernement, c'est-à-dire ce remboursement de \$25 qu'elle avait payé au départ. Elle paye donc \$100, et le particulier doit ajouter \$50, payer les \$150, selon le processus dont nous avons déjà fait mention; finalement, il paye \$25 et il lui en reste \$75. Cela indique que le principe d'intégration est toujours intact. En d'autres termes si un actionnaire reçoit des dividendes directement d'une corporation publique par exemple, ou s'il les verse dans sa société de portefeuille, le principe est que finalement il n'existe pas de différence au point de vue de l'impôt.



[Text]

**Senator Beaubien:** He pays the same thing.

**Mr. Birk:** In the end, as I say; because if he receives dividends only, say in five years, from his personal corporation, while in the meantime this public corporation has only paid 25 per cent tax, if he is in the highest tax bracket it is still beneficial to have it in that company, because 25 per cent is better than, say, the 45 that he would pay otherwise.

**The Chairman:** The committee will recall that we made an objection to the method included in the bill originally, and that is being changed now. We thought there should not be any difference, and you will find it in our report of that time, 1970.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is at the time of tax reform.

**The Chairman:** Yes. Finally they have caught up with it. It is logical that there should not be any difference. But then, income tax is not necessarily logical.

**Mr. Birk:** That is very true.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You would think there would be a simpler way of doing it, though. This is a pretty convoluted way of arriving at a beneficial result.

**Mr. Birk:** I think this is a step in the concept which has been adopted in most western countries: to integrate the tax paid by a corporation with the tax to be paid by the individual shareholder. That is one method of approaching it. As we will see in a moment, for a person in a low income bracket it will be very beneficial to receive dividends, because he will get a credit greater than the tax he has paid, and therefore he can set it off against his income. I will show that in a minute.

**The Chairman:** There is no time limit? I mean, if a company accumulates, and at some future time—not necessarily the next year—pays out to the shareholder, whenever it pays out, until such time as the law may be changed from what they propose, then he gets this benefit.

**Mr. Birk:** You are very right, Senator Hayden. There was, I think, in 1971, a discussion as to whether it should be limited to two or five years. There is no limitation as to when they can pay this dividend.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And the tax credit of the paying company remains there until the income received by the receiving company has been disposed of.

**Mr. Birk:** That is correct.

Now, this was for dividends, and I will show you the same for other investment incomes such as interest. The principle is the same, but the numbers are a little different. We have, let us say, interest received by the individual. The tax paid by him is \$50, and he is left with \$50. That is very straightforward. In the second example it comes through the corporation. His personal holding company receives \$100, and pays \$50 tax, assuming the tax rate is 50 per cent, provincial-federal.

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Il paye autant.

**M. Birk:** En fin de compte, comme je le disais; en effet, s'il ne reçoit dions en cinq ans que des dividendes de sa corporation personnelle, alors que dans l'intervalle cette corporation publique n'a versé que 25 p. 100 d'impôt, il aura encore intérêt, s'il se situe au plus haut palier d'imposition, de les placer dans cette corporation, étant donné que 25 p. 100 sont mieux que les 45 p. 100 qu'il aurait dû payer autrement.

**Le président:** Le Comité se souvient que nous avions critiqué la méthode que le projet de loi présentait à l'origine, et qui est maintenant changée. Nous pensions qu'il ne devait pas y avoir de différence, ainsi que vous l'indique notre rapport de 1970.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'était l'époque de la réforme fiscale.

**Le président:** Oui. Finalement, notre idée a été adoptée; il est logique qu'il n'y ait pas de différence. Mais l'impôt sur le revenu n'est pas nécessairement logique!

**M. Birk:** C'est très vrai.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On aurait pensé qu'il y aurait une méthode plus simple; c'est une façon bien compliquée d'arriver à un résultat satisfaisant.

**M. Birk:** Cela me paraît être un pas vers le principe qu'ont adopté la plupart des pays occidentaux qui intègrent l'impôt versé par une corporation et celui que doivent payer les actionnaires. C'est une méthode possible. Comme nous le verrons dans un instant, ceux qui ont un revenu modeste auront grand avantage à toucher des dividendes, parce qu'ils obtiendront des crédits supérieurs à l'impôt qu'ils auraient payé, et qu'ils pourront donc compenser en réduction de leur revenu; c'est ce que je vais préciser dans un instant.

**Le président:** Y a-t-il certains délais? En d'autres termes, si une compagnie accumule des dividendes et que plus tard, pas nécessairement l'année suivante, elle rembourse les actionnaires à une date quelconque, jusqu'à ce que la loi puisse être changée, les actionnaires pourront alors bénéficier de cet avantage.

**M. Birk:** Vous avez tout à fait raison, sénateur Hayden. Il y avait eu en 1971 des discussions pour savoir s'il fallait fixer une limite de deux ou cinq ans. Il n'existe pas de délai relativement à la date de paiement de ce dividende.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et le crédit d'impôt de la société débitrice reste là jusqu'à ce que le revenu qu'a touché la société créditrice ait été réglé.

**M. Birk:** C'est exact.

Cela était valable pour les dividendes, et je vous montrerai que cela s'applique à d'autres revenus de placements, comme les intérêts. Le principe est le même, mais les chiffres sont un peu différents. Supposons qu'un particulier ait reçu des intérêts. Il paie \$50 d'impôt et il lui en reste \$50. C'est très simple. Dans le deuxième exemple, l'intérêt provient d'une corporation. La société personnelle de portefeuille touche \$100 et paye \$50 d'impôt, en supposant que le barème de l'impôt se situe à \$50 pour le provincial et pour le fédéral.

[Text]

**The Chairman:** You have not reflected there any tax credit.

**Mr. Birk:** No. The corporation is then left with \$50. Here now is another major change. This is in connection with the refundable dividend tax on hand. Formerly the refundable dividend tax credit in the hands of a corporation was equivalent to one-fourth of the income received, which would have been \$25. Now—and this is the major change—it is one-sixth.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Even though they have paid one-fourth?

**Mr. Birk:** They paid 50 per cent tax, and they get a credit of one-sixth of this amount—\$100. So formerly it was 25 per cent—in fact, it was half of this tax—\$50. Now it is one-third of that tax, or one-sixth of the income received, \$100.

Why is that so? Well, the reason is that in order to preserve the integration concept, because we have increased the gross-up, and credit procedure to the shareholder, we must change the percentages of refund to the corporation. If it is \$16.67, then what the company can distribute at the time it pays the dividend is \$66.67, which is \$50 plus the \$16.67.

**The Chairman:** We are talking about interest here?

**Mr. Birk:** That is correct. The interest is received in the corporation, in his private holding company, and when it pays out that income it would pay a dividend. Now the shareholder would receive what? Well, he would receive the \$66.67, and he would gross up half: \$33, formerly one-third, now one-half. So he would add the \$33.33 to \$100, and start this long process. He would pay 50 per cent tax, get a credit of \$33.33, pay a net tax of \$16.67, and he would have net \$50 in profit. That is the same amount as if he had received the interest directly; he would also have \$50.

**The Chairman:** Tell me, Mr. Birk, when the company receives its refund, may it disperse that to the shareholders, either by way of dividend, or use it to pay interest, without it being taxable in the hands of the shareholder or the actual person who receives the interest?

**Mr. Birk:** No. The company only gets the refund when it pays a taxable dividend to the shareholders, so it becomes part of the dividend to the shareholders.

**Senator Cook:** The corporation only receives a refund on behalf of the shareholders?

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** It is a transfer of the incidence of tax from the corporation to the shareholder.

**Mr. Birk:** The principle is that at that time the shareholder will be subject to the normal full tax burden, so you refund it to the corporation.

**Senator Cook:** Thank goodness you do not have that tax legislation passed.

**Mr. Birk:** This is why I introduced the example at this stage. It is rather complicated when you look at the meat of

[Traduction]

**Le président:** Vous n'avez pas indiqué dans cet exemple les crédits d'impôt.

**M. Birk:** Non. Il reste donc \$50 à la corporation. C'est là un autre important changement. Il concerne l'impôt en main, remboursable au titre de dividendes. Autrefois, pour une corporation, il était équivalent à un quart du revenu reçu, soit \$25. Maintenant, et là se situe le principal changement, il est de un sixième.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Même si elle avait payé un quart?

**M. Birk:** Elle avait payé un impôt de 50%, et elle recevait un crédit de 1/6 de ce montant—\$100. Avant c'était donc 25%—en fait, il s'agissait de la moitié de cet impôt—\$50. Maintenant il s'agit du tiers de cet impôt ou du sixième du revenu touché, \$100.

Pourquoi? C'est parce que pour conserver le principe d'intégration, étant donné que nous avons augmenté la majoration et les procédures de crédits pour l'actionnaire, nous devons modifier les pourcentages de remboursement valable pour la corporation. S'il s'agit de \$16.67 alors le montant que la corporation peut distribuer au moment où elle paye le dividende s'élève à \$66.67, soit \$50, plus les \$16.67.

**Le président:** Parlons-nous maintenant d'intérêts?

**M. Birk:** C'est exact. L'intérêt est touché par la corporation, dans la société privée de portefeuille et en payant ce revenu, elle verse un dividende. Que touche l'actionnaire? Les \$66.67 majorés de la moitié, \$33, autrefois un tiers, et maintenant la moitié. Il ajouterait donc les \$33.33 aux \$100 et il commencerait ce long processus. Il verserait 50% d'impôt, obtiendrait un crédit de \$33.33, verserait un impôt de \$16.67 pour avoir \$50 net de profit. C'est le même montant que celui de la corporation, ou plutôt, s'il avait reçu cet intérêt directement, il aurait été de \$50.

**Le président:** Dites-moi, Monsieur Birk, lorsque la société touche son remboursement, peut-elle le distribuer aux actionnaires sous forme de dividendes, ou l'utiliser pour verser des intérêts sans qu'il soit imposable entre les mains de l'actionnaire, ou de la personne qui touche effectivement l'intérêt?

**M. Birk:** Non. La société ne touche le remboursement que lorsqu'elle verse un dividende imposable aux actionnaires, et il fait donc partie du dividende des actionnaires.

**Le sénateur Cook:** La corporation ne touche donc ce remboursement qu'au profit des actionnaires?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** L'impact de l'impôt est donc transféré de la corporation aux actionnaires.

**M. Birk:** En principe, l'actionnaire sera à ce moment-là assujéti à la totalité de la charge fiscale ordinaire, de sorte que cette dernière sera remboursée à la société.

**Le sénateur Cook:** Je remercie le ciel que cette loi fiscale n'ait pas été adoptée.

**M. Birk:** C'est pourquoi j'ai présenté cet exemple à ce stade. La substance même de cette loi est plutôt compliquée, mais



[Text]

that legislation, but this is the mechanics, and this goes all through that bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you satisfied that the wording in the clauses reflects this result?

**Mr. Birk:** As to the results that I have produced from this, I would say yes.

**Senator Cook:** You got these results from the clause.

**Mr. Birk:** Yes.

**The Chairman:** No matter how studious you are, you can always be sure that subsequent reflection will find some loopholes.

**Senator Cook:** Practice makes perfect.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I still wonder why the convoluted way of dealing with this is better than a direct and simple tax that would involve simple draftsmanship in the clause, and that would have this result.

**The Chairman:** I suppose the answer is that the department is trying to be logical on this point.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right, but I still wonder whether, in the whole area, they could not get away from all this complicated machinery and simply levy a tax that everybody understand.

**The Chairman:** When it comes to reporting, we can give thought to raising that question as to why this convoluted method. Why not deal directly with the situation?

**Mr. Birk:** One of the reasons for the convoluted system is that it helps, in most cases, the shareholder in the lower income bracket, to receive a higher credit. If you just had a straight system, everybody would get the same credit. This works to the benefit of the lower income shareholder.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Birk alluded to that, and this is what Mr. Scace told us.

**Senator Molson:** I suppose that is a very important point. Initially, some years ago, when tax reform was being discussed, were they not playing with the theory that there should be one tax through the corporation, through the individual and so on? Was it not thought that the grossing-up in some part related to the income of the corporation pre-tax? Was that not initially some of the thinking there?

**The Chairman:** I do not recall. I would have to go back and read the report.

**Senator Molson:** I do not know if it is that important, Mr. Chairman. It just seemed to me, in thinking back, that initially the thought was that the corporation tax payable carried right through, and it affected the rate of tax that the shareholders ultimately were to pay, and that part of this convoluted gross-up system came from that. I may be wrong. My memory may be at fault.

[Traduction]

tels sont ses mécanismes, qui sont les mêmes d'un bout à l'autre du projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Êtes-vous sûr que la rédaction des différents articles amène ce résultat?

**M. Birk:** Je pense que oui, pour ce qui est des résultats que j'ai obtenus à partir de ceci.

**Le sénateur Cook:** Vous avez obtenu ces résultats avec cet article.

**M. Birk:** Oui.

**Le président:** Malgré tous vos efforts, il est toujours possible qu'un examen ultérieur relève d'autres défauts.

**Le sénateur Cook:** C'est ainsi qu'on arrive à la perfection.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me demande cependant pourquoi cette manière compliquée de régler la question est préférable à un impôt direct et simple qui figure-rait de manière claire dans la loi, et qui pourrait donner les mêmes résultats.

**Le président:** Je suppose que la réponse est que le ministère essaie d'être logique sur ce point.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact, mais je me demande encore si dans tout ce domaine on ne pourrait pas s'écarter de tout ce mécanisme compliqué, et prélever un impôt que tout le monde comprend.

**Le président:** Lorsqu'il s'agira de rédiger le rapport, nous pourrions envisager de demander la raison de cette méthode indirecte. Pourquoi ne pas régler directement la situation?

**M. Birk:** Une des raisons du régime indirect est qu'il aide, dans la plupart des cas, l'actionnaire dont le revenu est faible à bénéficier d'un crédit plus élevé. Si nous avions un régime direct tous les contribuables bénéficieraient du même crédit. Le présent régime est avantageux pour l'actionnaire dont le revenu est faible.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** M. Birk y a fait allusion, et c'est ce que nous a dit M. Scace.

**Le sénateur Molson:** Je suppose que ce point est très important. Initialement, il y a quelques années, lorsque la réforme fiscale faisait l'objet de discussions, ne considérait-on pas la théorie qu'il devrait y avoir un seul impôt applicable par l'intermédiaire de la société, puis du particulier et ainsi de suite? Ne pensait-on pas que cet impôt global portait en partie sur le revenu de la société avant l'impôt? Initialement n'était-ce pas le raisonnement suivi?

**Le président:** Je ne m'en souviens pas. Je devrais relire le rapport.

**Le sénateur Molson:** Je ne sais pas si c'est si important, Monsieur le président. Il me semble simplement, en me reportant en arrière, qu'initialement on avait décidé que l'impôt que devait payer la société se répercutait à tous les niveaux, et qu'il affectait le taux de l'impôt que les actionnaires devaient verser, et qu'une partie de ce régime global indirect en résultait. Il est possible que je me trompe. Il est possible que ma mémoire me fasse défaut.

[Text]

**The Chairman:** You mean it was intended to pass some of the corporate tax through to the shareholders?

**Senator Molson:** All the way through.

**The Chairman:** It could be.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, if I may second this, you are very right. That was one of the fundamentals in this whole gross-up procedure. It is a full integration concept in the form that I have just described it here. It would also work if I add another column to say, "Active business income." If that corporation is a private corporation, and faced with a 25 per cent tax, this is where you have a fully integrated system. That is where a private corporation pays only 25 per cent tax,—and this goes up to the first \$150,000 small business credit—you will have a full integration. The tax being paid by the company is being, in fact, eliminated by the credit mechanism for the shareholders. This is what it is based on. When you are dealing with a public corporation or any other corporation that pays a 50 per cent rate, you do not have an integration system any more. You are very right. This is the whole concept behind it. It is the question of integration—tax between the corporation and the shareholder.

**Senator Molson:** That is why I am still confused. The same applies to capital gains. You are left here with \$75, and the shareholder would be left with \$75 as well. The mechanism is the same. I do not think I have to go through the details at this stage.

We will compare, just for a minute, what the concept was in pre-1978 and post-1977. The title of this slide is "Integration Concept." I have just prepared these two concepts. Because of this changing mechanism, on a \$300 dividend, a shareholder would save \$25 in tax, which is 8.33 per cent.

**The Chairman:** What section are you talking about now?

**Mr. Birk:** It is still the same, 83(1).

This new gross-up procedure of one-half, instead of one-third, saves him, at that particular tax rate of 50 per cent, \$25 or 8.33 per cent. That is the change. All of these examples are in this little booklet. It also shows that the integration concept is still maintained. Whether the person receives it directly or through a corporation, in the end he pays the same tax.

**Senator Cook:** Have you any estimate of how much less money will be taken as a result of this change?

**Mr. Birk:** There is an estimate, I think, in the original budget. I must admit I do not now have the figure with me, but there is an estimate of that.

**The Chairman:** We will get it for you, Senator Cook.

**Mr. Birk:** This, then, is the change between 1977 and 1978.

**The Chairman:** That is an estimate of tax savings, is it?

[Traduction]

**Le président:** Vous voulez dire qu'on avait l'intention de faire payer par l'actionnaire une partie de l'impôt prélevé sur les sociétés?

**Le sénateur Molson:** Complètement.

**Le président:** C'est possible.

**M. Birk:** Monsieur le président, s'il m'est permis d'émettre mon opinion, vous avez parfaitement raison. C'était un des aspects fondamentaux de cette procédure globale. Il s'agit d'un principe d'intégration complète, dans la forme que je viens de la décrire. Elle serait également applicable si j'ajoutais une autre colonne pour déclarer: «Revenu actif des sociétés». Si la société en question est une société privée et qu'elle doit payer un impôt de 25%, dans ce cas-là vous avez un régime complètement intégré. C'est dans ce cas qu'une société privée ne paie qu'un impôt de 25%, et cela jusqu'à concurrence des premiers \$150,000, crédit fiscal accordé aux petites entreprises, vous aurez une intégration complète. L'impôt payé par la société est en fait éliminé par le mécanisme de crédit dont bénéficient les actionnaires. Ce régime est fondé sur ce principe. Lorsqu'il s'agit d'une société publique ou de toute autre société qui paie un taux de 50%, le régime d'intégration ne s'applique plus. Vous avez parfaitement raison, c'est le principe sur lequel il repose. C'est une question d'intégration, l'impôt partagé entre la société et l'actionnaire.

**Le sénateur Molson:** C'est la raison pour laquelle je ne comprends toujours pas très bien. Le même régime s'applique aux gains de capital. Vous bénéficiez ici de \$75, et l'actionnaire bénéficiera également de \$75. Le mécanisme est le même. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'entrer dans les détails actuellement.

Nous comparerons, juste une minute, en quoi consistait le principe avant 1978 et après 1977. Le titre de la présente diapositive est «Principe d'intégration». Je viens de préparer ces deux principes. A cause de ce mécanisme changeant, qui s'applique à un dividende de \$300, un actionnaire bénéficiera d'une réduction de \$25, ce qui représente 8.33%.

**Le président:** De quel article parlez-vous actuellement?

**M. Birk:** Il s'agit encore du paragraphe 83(1).

Cette nouvelle procédure globale d'une moitié, au lieu d'un-tiers, lui permet d'épargner, à ce taux fiscal particulier de 50%, \$25 ou 8.33%. C'est le changement apporté. Tous ces exemples figurent dans cette petite brochure. Elle indique également que le principe d'intégration est encore maintenu. Que le particulier bénéficie de cette réduction directement ou par l'intermédiaire de la société, finalement il paie le même impôt.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous une estimation du montant inférieur qui sera prélevé à la suite de ce changement?

**M. Birk:** Cette estimation se trouve, je crois, dans le budget initial. Je dois admettre qu'actuellement je n'ai pas ce montant dans mes documents, mais on a établi une estimation.

**Le président:** Nous l'obtiendrons pour vous, sénateur Cook.

**M. Birk:** Il s'agit donc du changement entre 1977 et 1978.

**Le président:** C'est une estimation des déductions fiscales, n'est-ce pas?



[Text]

**Senator Cook:** In other words, how great the benefit of the change is to the taxpayer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You mean the gross?

**Senator Cook:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, the loss to the Revenue.

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Birk:** It might now be useful to look at whether a person will be better off receiving dividends or salary. Let us say he is a shareholder and employee of a small private corporation. What will be the tax effect in 1978 on salary and dividends and the difference between the two? Would it be better for him to say, "I don't take a bonus this year"? If the corporation pays him a salary it has no tax to pay; the employee receives \$50,000 and on that \$50,000 he pays federal tax. I am not sure what the effective rate is.

His tax on this, calculated according to the 1978 tables, which are submitted in the budget, is \$14,380; that is just the federal tax. For simplicity, because of the difference in treatment between the various provinces I have completely left out all the credits for the various provinces. Quebec is different, Ontario is different and so forth. Let us stick to the federal tax, \$14,380. That is what he would pay to be left with \$35,000.

Let us see what would happen if he received a dividend. To the company that is \$50,000 taxable income, and assuming it is a small private corporation it pays 22 per cent; if it is a manufacturing company it is 20 per cent. He would receive \$35,000 in dividends; he would gross up by one-half; he would have a taxable income of \$58,000; the tax thereon is \$17,000; he gets a gross credit of 75 per cent of the amount he has grossed up 75 per cent of \$19,500 is \$14,625, so he would finally pay federal tax of \$2,000 and would be left with \$36,000. This is after federal tax only. He has an advantage; it is not very much but it is a small advantage.

**Senator Cook:** These are dividends from his own company?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** If company A pays \$50,000 and he has an invested income from company B of \$50,000 he would be much better off, would he not?

**Mr. Birk:** This is where he is an employee and a shareholder and has a choice. If he has invested in shares he has no choice; he receives his dividends.

**The Chairman:** If you assume this was not a small corporation those figures would be entirely different.

**Mr. Birk:** He would have no choice; he could not choose between salary and dividend; he would just have to take the dividends.

**The Chairman:** He takes the salary.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, l'importance de l'avantage du changement pour le contribuable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous voulez dire l'avantage brut?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Autrement dit, la perte pour le ministère du Revenu.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Birk:** Il conviendrait peut-être de considérer maintenant si un particulier aurait avantage à toucher des dividendes ou un traitement. Disons qu'il s'agit d'un employé d'une petite société privée qui en est également actionnaire. En 1978, quel sera le taux d'imposition de son traitement et des dividendes et la différence entre les deux? Aurait-il avantage à dire: «Je ne veux pas de prime cette année»? Si la société lui verse un traitement elle n'a pas d'impôt à payer, l'employé touche \$50,000 et sur ce montant il paie un impôt au gouvernement fédéral. Je ne connais pas exactement le taux en vigueur.

L'impôt qu'il paie sur ce montant, calculé en fonction des tableaux pour 1978, qui sont présentés dans le budget, s'élève à \$14,380; il s'agit seulement de l'impôt fédéral. Pour des raisons de simplicité, à cause de la différence des régimes entre les diverses provinces, j'ai complètement laissé de côté tous les crédits qu'accordent les diverses provinces. Le Québec est différent, l'Ontario de même et les autres. Tenon-nous en à l'impôt fédéral, qui s'élève à \$14,380. C'est le montant qu'il paiera et il lui restera \$35,000.

Étudions ce qui se produirait s'il touchait un dividende. Pour la société il s'agit d'un revenu imposable de \$50,000, et en supposant qu'il s'agisse d'une petite société privée, elle verse un impôt de 22 p. 100; s'il s'agit d'une société de fabrication elle verse un impôt de 20 p. 100. Il recevrait \$35,000 en dividendes, son revenu serait majoré de 50 p. 100 et il aurait alors un revenu imposable de \$58,000. L'impôt sur ce montant est de \$17,000. Il reçoit un crédit majoré de 75 p. 100 du montant de son revenu majoré; 75 p. 100 de \$19,500, cela représente \$14,625. Il paierait \$2,000 en impôt fédéral et il lui resterait \$36,000 libéré de l'impôt fédéral. Il serait donc légèrement avantagé.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que les dividendes proviennent de sa propre société?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Si la société A lui verse \$50,000 et qu'il reçoit un revenu de placement de \$50,000 de la société B, il serait plus avantagé, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Dans le cas où il est employé et actionnaire et où il peut exercer un choix. S'il a investi en achetant des actions, il n'a pas de choix; il reçoit ses dividendes.

**Le président:** Si vous assumez qu'il ne s'agit pas d'une petite société, ces chiffres seraient très différents.

**M. Birk:** Il n'aurait pas de choix; il ne pourrait pas choisir entre son salaire et les dividendes.

**Le président:** Il prendrait son salaire.

[Text]

**Mr. Birk:** He would have his salary and if the other company declared a dividend he would receive a dividend.

**Senator McIlraith:** Suppose he has no salary above the \$50,000 income from a public company that does not come within that tax bracket, what would the figures reveal? What would his net after federal income tax be out of the \$50,000?

**Mr. Birk:** It would mean that if the company is in the 50 per cent bracket, for every salary deduction he can claim it saves 50 per cent tax. If the company is in the 50 per cent tax bracket he would pay \$25,000 under the dividend concept.

**Senator McIlraith:** That is not the question.

**Senator Cook:** I think the position is that if you were getting \$50,000 dividends from CPR, or whatever it was, you would not take off his 11 per cent corporation tax; that would not come into it at all, would it?

**Mr. Birk:** He would not come into this calculation because he does not have a choice; the company has already paid its tax on that dividend that they are paying out; that is, the income that has been generated to produce that dividend has been tax-paid.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In your earlier sheets you illustrated that second case mentioned by Senators Cook and McIlraith.

**Mr. Birk:** Does that answer the question?

**Senator McIlraith:** Would you mind just repeating it? With \$50,000 income exclusively from dividends, what would the net be after federal tax compared with the \$50,000 salary in the first column?

**Senator Cook:** I think that is \$50,000 dividends from a public company.

**Senator McIlraith:** Yes, a public company.

**Senator Cook:** Investment income. As I understand it, you get your \$50,000, you gross up 50 per cent, which makes it \$75,000, and you go from there.

**Mr. Birk:** That is correct. Even if you are talking about a public corporation, in order for them to pay you \$50,000 dividends they have to make \$100,000, so somehow when you compare the two taxes you have to consider the tax paid by the corporation, otherwise it is not a valid comparison. If I receive \$50,000 dividend, what is the tax thereon for me? That is a very simple calculation. I gross it up by half, so it is \$75,000; I apply my tax rate to the \$75,000; probably it would be 50 per cent with federal and provincial combined; half of \$75,000 is \$37,500, minus \$25,000, so I would pay \$12,500 in tax.

**Senator McIlraith:** So it would be very similar to the first.

**Mr. Birk:** But I must still consider I have received a \$50,000 dividend. In fact, the public corporation has paid \$50,000 tax already.

**Senator Cook:** That is not quite the point.

[Traduction]

**M. Birk:** Il devrait toucher son salaire et si l'autre société versait des dividendes, il en recevrait.

**Le sénateur McIlraith:** Supposons qu'il ne reçoit pas de salaire en sus des \$50,000 de revenus d'une société privée et qu'il ne tombe pas dans cette catégorie d'imposition, que révéleraient les chiffres? Quel serait son revenu net une fois l'impôt fédéral libéré sur \$50,000?

**M. Birk:** Dans un tel cas, si la société tombe dans la catégorie des 50 p. 100, pour chaque déduction sur son salaire auquel il a droit, il épargne 50 p. 100 d'impôt. Si la société appartient à la catégorie d'imposition de 50 p. 100, il paierait \$25,000 en vertu du régime des dividendes.

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est pas là la question.

**Le sénateur Cook:** D'après moi, si vous receviez \$50,000 en dividendes du CPR, ou d'une autre société, l'impôt de 11 p. 100 sur les sociétés ne serait pas prélevé; cela entre-t-il en ligne de compte?

**M. Birk:** Il ne serait pas assujéti à ce calcul parce qu'il n'a pas le choix; la société a déjà payé les impôts sur les dividendes qu'elle verse; c'est-à-dire que le revenu qui sert à verser ces dividendes est déjà libéré de l'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans les pages précédentes, vous avez illustré le deuxième cas mentionné par les sénateurs Cook et McIlraith.

**M. Birk:** Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous répéter? Avec un revenu de \$50,000 provenant exclusivement des dividendes, quel serait le revenu net une fois l'impôt fédéral enlevé, comparativement à un salaire de \$50,000 dans la première colonne?

**Le sénateur Cook:** Je crois qu'il s'agit de \$50,000 en dividendes versés par une société publique.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, une société publique.

**Le sénateur Cook:** De revenu investi. Si je comprends bien, vous recevez \$50,000; vous le majorez de 50%, ce qui donne \$75,000, et vous partez de là.

**M. Birk:** C'est exact. Même si vous parlez d'une société publique, avant qu'elle puisse vous verser \$50,000 en dividendes, elle doit faire \$100,000. Ainsi lorsque vous comparez les deux impôts, vous devez tenir compte de l'impôt payé par la société, sinon la comparaison ne sera pas valable. Si je reçois des dividendes de \$50,000, combien d'impôts vais-je payer? C'est un calcul très simple. Je majore mon revenu de 50% ce qui donne \$75,000; je calcule mon taux d'imposition sur \$75,000. Il s'agirait probablement de 50%, l'impôt fédéral et provincial compris. La moitié de \$75,000 s'élève à \$37,500; en enlevant les \$25,000, je paierai donc \$12,500 en impôt.

**Le sénateur McIlraith:** C'est donc très semblable au premier cas.

**M. Birk:** Mais je considère tout de même avoir reçu des dividendes de \$50,000. De fait, la société publique a déjà payé \$50,000 en impôts.

**Le sénateur Cook:** Ce n'est pas tout à fait la question.



[Text]

**Senator McIlraith:** I was only concerned with the individual.

**Senator Cook:** For the moment we are thinking of how much better off a person would be whose total income is \$50,000 from dividends from a public company compared with a colleague with a \$50,000 salary.

**Senator McIlraith:** What is the difference? That is really the question. He would be slightly better off. He would have \$37,500.

**Mr. Birk:** This is a comparison of rates between dividends and capital gains, but we can do it the same with salary. If I am at the marginal rate of 60 per cent, if I receive a dividend I am effectively taxed at 40 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** On the dividend.

**Mr. Birk:** On the dividend. If we assume that provincial and federal rates combined is 65 per cent maximum—some provinces are 60 per cent and others are 64 per cent, 65 per cent, 66 per cent—my tax on dividends is 40 per cent; my tax on my salary is 60 per cent. You can see that is a very substantial advantage. If we are talking about \$100,000 the difference is 20 per cent.

**Senator Cook:** That answers my question.

**Mr. Birk:** It would be a difference of \$20,000 at that rate. I would suggest that a lot of pensioners or rich widows who receive dividend income will pay scarcely any tax next year. A person who has only dividend income will pay substantially less tax.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And a person who has substantial dividend income but also, perhaps, pension income, will still pay substantial tax?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** Would you have a figure off the top of your head as to the approximate limit a person can receive in dividend income with no other income?

**Mr. Birk:** There are examples for that and Mr. Gillespie, I believe, will have exact figures.

**Mr. Gillespie:** I believe I have them here, senator, Heretofore, that is in 1977, an individual could receive up to almost \$17,000 in dividends tax free. Now, with the new system, that individual could receive up to \$27,000 in dividend income virtually tax free.

**Senator Cook:** That is federal tax, of course.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Yes; and that raises the question as to what the Province of Quebec will do.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Before you continue, would you explain the circumstances in which that \$17,000 is received tax free?

**The Chairman:** At the present time.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Je me préoccupe seulement des cas individuels.

**Le sénateur Cook:** Pour le moment, nous essayons de déterminer quelle solution serait préférable pour une personne dont le revenu total est de \$50,000 en dividendes reçus d'une société publique, par rapport à un collègue qui perçoit un salaire de \$50,000.

**Le sénateur McIlraith:** Quelle est la différence? C'est là la question. Il serait légèrement avantagé. Il recevrait \$37,500.

**M. Birk:** Il s'agit d'une comparaison des taux entre les dividendes et les gains en capital, mais nous pouvons le faire le même calcul avec les salaires. Si je suis assujéti au taux marginal de 60% et que je reçois des dividendes, je suis, tout compte fait, imposé à 40%.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sur les dividendes.

**M. Birk:** Sur les dividendes. Si nous supposons que les barèmes fédéral et provinciaux combinés représentent 65% au maximum—certaines provinces ont un taux de 60%, ou de 64%, 65%, 66%—je paierai 40% d'impôt sur les dividendes. Vous pouvez constater qu'il y a un avantage considérable. Si nous parlons de \$100,000, la différence est de 20%.

**Le sénateur Cook:** Cela répond à ma question.

**M. Birk:** A ce taux, il s'agirait d'une différence de \$20,000. J'estime qu'un bon nombre de retraités ou riches veuves qui reçoivent des dividendes paieront très peu d'impôt l'an prochain. Une personne dont le seul revenu provient de dividendes paiera considérablement moins d'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et une personne qui a un gros revenu en dividendes mais aussi, peut-être, un revenu sous forme de pension, paiera aussi beaucoup d'impôt?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous me donner un chiffre approximatif du montant total de revenu en dividendes qu'une personne peut recevoir si elle n'a pas d'autres revenus?

**M. Birk:** Il en existe des exemples et M. Gillespie pourra, je crois vous donné des chiffres exacts.

**M. Gillespie:** Je crois les avoir, sénateur. En 1977, une personne pouvait recevoir presque \$17,000 en dividendes sans qu'aucun impôt ne soit perçu. Maintenant, avec le nouveau système, certaines personnes pourraient recevoir jusqu'à \$27,000 en dividendes sans payé d'impôt.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de l'impôt fédéral, bien sûr.

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** Oui; et cela soulève la question de savoir ce que le Québec fera.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Avant que vous poursuiviez, pouvez-vous expliquer les circonstances dans lesquelles on peut recevoir \$17,000 sans payer d'impôt?

**Le président:** À l'heure actuelle.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, I realize that, but how does it come about that income received by an individual to that extent, other than the normal exemptions, becomes tax free?

**Mr. Gillespie:** I had better turn to Mr. Birk, because he would be more familiar with the calculations.

**Mr. Birk:** The reason would be the mechanism of the gross-up. In the case of the \$17,000 income, with the person having personal exemptions of \$4,000 or \$5,000, she would be left with a taxable income of \$10,000 or \$11,000, approximately, which is grossed-up by 50 per cent. In the case of the \$11,000, let us say it would make it \$16,000.

**Senator Beaubien:** It is approximately one-third.

**Mr. Birk:** Yes, and now one-half. The tax is taken from that and the credit deducted, and it works out at the tax rates that the credit is greater than the tax, so it is not paid.

**Senator Cook:** The point is that it must be solely income. Anything else would affect the circulations and there must be no other income but dividends to arrive at that result.

**Mr. Birk:** To arrive at the result with those figures, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, that is to say there is no doubt and no case would be so simply as that which we are using as an example.

**Mr. Gillespie:** It so happens with the general averaging provisions of the legislation in relation to those figures of \$17,000 and \$27,000, that in the case of an individual who did not pay tax during the previous year and only received dividend income in the year those limits would increase from \$17,000, previously, to \$54,000, and whereas an individual under the new system, or the system proposed by Bill C-11, could have received almost \$27,000 tax free, he would in future receive up to almost \$105,000 tax free. However, that is assuming, am I not correct, Mr. Birk, that the individual received no income the year before?

**Mr. Birk:** For four years.

**Mr. Gillespie:** During the previous four years.

**The Chairman:** You mean no dividend income.

**Mr. Gillespie:** None whatsoever.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But that is a very unusual situation, is it not?

**Mr. Gillespie:** Yes, I would imagine so.

**Senator Cook:** It is a situation such as winning a sweepstake in which a person may have been on relief and then have \$1 million.

**Mr. Birk:** It is like a son inheriting shares and receiving large dividends.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Surely, that will be plugged, or is it being created by increasing the—

**The Chairman:** The gross-up.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Oui, je le sais, mais comment se fait-il qu'une personne peut toucher un tel revenu, compte tenu des exemptions normales, sans payer d'impôt?

**M. Gillespie:** Je vais laisser à M. Birk le soin de répondre puis qu'il connaît mieux les calculs.

**M. Birk:** Il s'agit du mécanisme de majoration. Dans le cas d'un revenu de \$17,000, lorsqu'une personne a des exemptions personnelles de \$4,000 ou \$5,000, il lui resterait un revenu imposable de 10,000 ou de \$11,000, environ, qui serait majoré de 50%. Dans le cas d'un revenu de \$11,000, vous auriez donc \$16,000.

**Le sénateur Beaubien:** Il s'agit d'environ un tiers.

**M. Birk:** Oui, et maintenant c'est un demi. L'impôt est calculé sur ce montant et le crédit en est déduit; à ce taux d'imposition le crédit est plus élevé que l'impôt, alors ce dernier n'est pas payé.

**Le sénateur Cook:** Mais il doit s'agir uniquement de revenu. Tout autre facteur pourrait influencer sur les calculs et pour en arriver à ce résultat il ne faut tenir compte d'aucun revenu sauf celui provenant des dividendes.

**M. Birk:** Pour en arriver à ce résultat avec ces chiffres, oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun doute et qu'il n'existerait pas de cas aussi simple que celui dont nous nous servons comme exemple.

**M. Gillespie:** A cause des dispositions de la loi visant l'étalement, si nous prenons les chiffres de \$17,000 et de \$27,000 dans le cas d'une personne qui n'a pas payé d'impôt au cours de l'année précédente et qui n'a reçu que des revenus en dividendes au cours de l'année courante, ces limites passeraient de \$17,000 à \$54,000. Par ailleurs, alors qu'en vertu du nouveau système, ou du système proposé par le bill C-11, une personne aurait pu recevoir presque \$27,000 net d'impôt, celle-ci pourrait à l'avenir recevoir jusqu'à \$105,000 net d'impôt. Néanmoins, il faut assumer, ai-je raison M. Birk, que la personne n'a reçu aucun revenu l'année précédente.

**M. Birk:** Pendant 4 ans.

**M. Gillespie:** Au cours des quatre années précédentes.

**Le président:** Vous voulez dire aucun revenu en dividendes.

**M. Gillespie:** Pas de revenu d'aucune sorte.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais n'est-ce pas plutôt rare?

**M. Gillespie:** Oui, j'imagine.

**Le sénateur Cook:** Il s'agirait par exemple d'un cas où une personne gagne à la loterie alors qu'elle retire des prestations de bien-être social, et qu'elle se retrouve avec \$1 million.

**M. Birk:** C'est un peu comme un fils qui reçoit des actions en héritage et qui perçoit des dividendes très élevés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces cas seront sûrement éliminés, à moins qu'ils ne soient créés par l'augmentation...

**Le président:** La majoration.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** The amount of tax-free income, is it not?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Beaubien:** It is the averaging aspect that makes a difference.

**Senator Cook:** The likelihood of that ever occurring, though, is so remote that we could forget about it, in my opinion.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am trying to arrive at the rationale for a government which is endeavouring to provide revenue for its expenses to adopt such measures. It is not a measure which will alleviate unemployment, and it will not, presumably, increase the available amount of capital which will be income to a consumer. Perhaps indirectly, if she were to spend it all it would be, but what does it do to assist the situation?

**Senator Cook:** It allows an individual to invest in the stock exchange, which assists business.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose that is true; perhaps the rationale is that it would make that much more available for investment.

**The Chairman:** Yes, or for purchases.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Consumer purchases, of any kind.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** There is also a certain element of fairness involved, because heretofore there was a very heavy double taxation situation really, so at long last something is being done about it.

**Senator McIlraith:** It creates a problem for certain groups of elderly people for whom it has been desirable to have their investments in securities paying fixed interest. They are now in a disadvantageous position and many of them have gone into that for reasons of management, or lack of capacity to manage it, and so on, and have turned to securities bearing fixed interest of one type or another—trust or investment certificates, and so on. They are now taxed more heavily than if their investments had been in the higher risk bearing field, such as dividends, which require more judgment and managerial skill. It is a nice question as to whether that is a wise thing to do and why they should bear a heavier share, maybe not in fact but apparently.

**Senator Cook:** Do you not put four finger on it when you refer to risk investment? Equity is quite another thing.

**Senator McIlraith:** Yes; also the tax is quite a factor for older persons.

**Senator Cook:** Yes; if they wish to pay less tax, they must take more risk.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit du revenu net d'impôt n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Beaubien:** C'est la possibilité d'étalement qui fait la différence.

**Le sénateur Cook:** Selon moi, des cas semblables ne se produiront vraisemblablement pas et nous pourrions laisser tomber cette question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'essaie de comprendre pourquoi le gouvernement, qui tente d'obtenir un revenu pour couvrir ses dépenses, prendrait de telles mesures. Il ne s'agit pas d'une mesure qui allégera le chômage et elle n'augmentera pas, de toute évidence, le montant de capital disponible qui représentera un revenu pour un consommateur, sauf peut être indirectement s'il dépense le montant intégral. Mais comment cela aidera-t-il à améliorer la situation?

**Le sénateur Cook:** Cela permet à une personne d'investir à la bourse et cela aide les entreprises.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose que c'est ce qui se passe effectivement; la raison en est peut-être que cela favoriserait beaucoup trop l'investissement.

**Le président:** Exactement, ou les achats.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou toutes sortes d'achats de biens de consommation.

**Le président:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Cette mesure est également assez justifiée car jadis, les contribuables étaient malheureusement doublement taxés, de sorte qu'il fallait faire quelque chose un jour ou l'autre pour corriger la situation.

**Le sénateur McIlraith:** Cette mesure pose cependant des problèmes à certaines personnes âgées qui avaient trouvé avantageux d'investir leurs épargnes dans des placements à intérêt fixe. Elles sont maintenant désavantagées, car la plupart d'entre elles se sont justement intéressées à ce genre de placements parce que ceux-ci étaient faciles à administrer, ou parce qu'elles n'avaient simplement pas les capacités de les gérer elles-mêmes; c'est pourquoi elles ont choisi les placements à intérêt fixe: fonds de fiducie, certificats de dépôt, ou autres. Elles sont maintenant assujetties à des impôts plus lourds que si leurs investissements avaient été plus risqués, comme le sont les dividendes, dont la gestion exige plus de jugement et de capacités. Il serait bon de se demander si cette mesure est sage et s'il est logique de leur faire supporter un fardeau fiscal plus lourd, qu'il en soit effectivement ainsi ou non.

**Le sénateur Cook:** N'est-ce pas justement le cas quand vous parlez d'investissements spéculatifs? Les actions à revenu variable sont une tout autre affaire.

**Le sénateur McIlraith:** Exactement; j'ajouterai également que l'impôt représente un élément très important pour les personnes âgées.

**Le sénateur Cook:** Oui; si les vieillards veulent payer moins d'impôt, ils doivent être plus audacieux dans leurs placements.

*[Text]*

**Senator McIlraith:** There is a nice question there as to its philosophical wisdom. Perhaps I am departing from your presentation.

**Mr. Birk:** Not at all, senator.

**Senator McIlraith:** Perhaps you could continue with your presentation.

**Mr. Birk:** Once you decide that in the tax system you require an averaging provision, that has an immediate effect. One reason for averaging might be the case of an individual, after some years of little or no earnings, suddenly finding himself with an income of \$20,000 per year. That individual would obviously take the view that he should not be subject to the normal tax bite on such an income, and that principle has been accepted under the existing Income Tax Act.

That is exactly what is happening in this case. If the tax on dividends is reduced, the amount taken out free is increased, assuming one had little or no income in prior years.

**Senator Cook:** On the other hand, if you reverse that situation, and one had a fairly large income for three years and then the income goes down, what would happen?

**Mr. Birk:** When you go that way, you are dead; you either go up or down.

Another important aspect of this comparison is that, where the marginal rates are as shown—60 per cent, 50 per cent, 40 per cent or 30 per cent—if one is at the 30 per cent marginal rate the dividends are negative, and one would receive a 5 per cent credit per dividend.

**Senator Beaubien:** Can you carry that forward?

**Mr. Birk:** No, you cannot. If you had other income on which you paid tax, you, in effect, reduce that tax as well. For somebody in the 20 per cent range, which is a very low income, one would receive a credit of 20 per cent which could be offset against the tax on other income, such as pension income, wages, et cetera.

**Senator Beaubien:** His wages cannot be very great if he is paying 20 per cent.

**Mr. Birk:** No, but there is a benefit. To the extent there is other income, the credit can be offset in that year but cannot be carried forward.

**The Chairman:** Is it fair to say that the only place where that benefit accrues is if you have income in addition to dividend income and you are at the 20 per cent rate, and that whatever credit you would have there would eat up any tax in relation to that extraneous income and would leave you with a net of just dividend income?

*[Traduction]*

**Le sénateur McIlraith:** Voilà un bon argument qui fait appel à une sagesse toute philosophique. Cette considération s'éloigne peut-être du sens de votre mémoire.

**M. Birk:** Pas du tout, sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** Peut-être devriez-vous continuer votre énoncé.

**M. Birk:** Dès qu'on décide que le régime fiscal doit comporter une disposition visant à établir une moyenne, on obtient un résultat immédiat. Parmi les raisons qui militent en faveur de l'établissement d'une moyenne, citons le cas d'une personne qui serait demeurée quelques années sans revenu ou à peu près et qui, soudainement, se retrouverait avec un revenu de \$20,000 par an. Cette personne estimerait sûrement qu'elle ne devrait pas être assujettie au taux d'imposition normal, comme le veut d'ailleurs le principe actuel de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Voilà toutefois exactement ce qui se passe dans ce cas. Si l'on diminue l'impôt sur les dividendes, on augmente en même temps le montant des sommes non imposables, advenant le cas où le revenu du contribuable aurait été très faible sinon inexistant, les années précédentes.

**Le sénateur Cook:** Par ailleurs, renversons les rôles et supposons qu'une personne, après avoir eu un revenu assez substantiel pendant trois ans, voie son revenu diminuer. Qu'arrive-t-il alors?

**M. Birk:** Lorsque cela arrive, c'est la fin; ou l'on prospère ou l'on dépérit.

Prenons le cas des taux d'imposition de 60 p. 100, 50 p. 100, 40 p. 100 ou 30 p. 100; si un contribuable était assujetti à un taux d'imposition de 30 p. 100, ses dividendes seraient négatifs et il recevrait un crédit d'impôt de 5 p. 100 par dividende.

**Le sénateur Beaubien:** Pourriez-vous reporter ces crédits?

**M. Birk:** Non. Si ce contribuable avait d'autres revenus imposables, son taux d'imposition global serait diminué d'autant. Une personne assujettie à un taux d'imposition de 20 p. 100, taux qui correspond à un revenu très faible, se verrait accorder un crédit de 20 p. 100 et verrait, par conséquent, son impôt annulé sur ses autres revenus: pension, salaire, etc.

**Le sénateur Beaubien:** De toute façon, son salaire ne serait pas très élevé, s'il ne paye que 20 p. 100 d'impôt.

**M. Birk:** Non, mais ce contribuable aurait un avantage. Dans la mesure où un contribuable a un autre revenu, le crédit d'impôt auquel il a droit peut être utilisé pendant cette année-là, mais ne peut être reporté.

**Le président:** Serait-ce juste de dire que l'exemple suivant est le seul moyen de tirer partie de cet avantage. Supposons que vous ayez un revenu qui s'ajoute à votre revenu de dividendes et que vous soyez assujetti à un taux d'imposition de 20 p. 100. À ce moment, quel que soit le crédit qui vous est accordé, celui-ci aurait pour effet d'annuler le taux d'imposition qui frapperait votre autre revenu, ce qui aurait pour conséquence de rendre votre revenu de dividendes non imposable et de vous faire réaliser un gain net. Ai-je raison de penser cela?



[Text]

**Mr. Birk:** That is fair to say.

**The Chairman:** Is that not the way one would have to end up in order to get the benefits we have been talking about?

**Mr. Birk:** To get the full benefit?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Birk:** Yes. If you are at the higher rate, then you get the benefit directly by having a lower tax rate on dividends.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In that example there can be a capital gains tax of up to 30 per cent. My understanding is that it is always at the marginal rate. If the marginal rate were at 60 per cent, we would be talking about a 25 per cent capital gains tax. What we are really talking about is a 25 per cent capital gains tax when the marginal rate is 50 per cent.

**Mr. Gillespie:** That is correct. The next chart deals with surplus distribution. In this respect, we are entering a new era.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, will these charts form part of the record?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think it would be of benefit if the transcript were also to include what we have in the book before us, that being the comment in the right-hand column as well as the tables that are used to explain that comment.

**Mr. Birk:** Clause 83(1), as it exists now, provides the authority for a corporation to pay out surpluses accumulated as of 1971.

**The Chairman:** If I may interject at this point, is it the view of the committee that clause 83(1) be incorporated in today's proceedings?

**Mr. Poissant:** It is very difficult to understand, Mr. Chairman. I do not know if anything would be gained by incorporating it in the record.

**Mr. Birk:** I would suggest that it not be included.

**The Chairman:** Very well.

**Mr. Birk:** Clause 83 provides that a company could distribute, in a certain order, its 1971 surplus. As honourable senators will recall, there were various types of surpluses. The 1971 undistributed income on hand could be converted into tax-free surplus by paying 15 per cent tax. The corporation could then distribute that surplus tax-free to its shareholders.

**The Chairman:** That is the present law.

**Mr. Birk:** Yes. There was no limitation in that respect. Once the 1971 undistributed income on hand had been converted into a tax-free surplus, the company could then distribute any other surplus that it had—namely, tax-paid undistributed surplus and capital surplus.

[Traduction]

**M. Birk:** C'est juste.

**Le président:** Ne serait-ce pas la façon de procéder pour s'assurer les avantages dont nous venons de parler?

**M. Birk:** Pour retirer les pleins avantages, n'est-ce pas?

**Le président:** Exactement.

**M. Birk:** Oui. Si vous êtes assujetti au taux d'imposition le plus élevé, vous profitez directement de cet avantage simplement en raison du taux d'imposition moins élevé auquel sont assujettis vos dividendes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans cet exemple, l'impôt sur le gain en capital peut aller jusqu'à 30 p. 100. À ma connaissance, le gain en capital est toujours imposable au taux le plus élevé. Si celui-ci était de 60 p. 100, le taux d'imposition sur le gain en capital serait d'environ 25 p. 100. En réalité, nous parlons d'un taux d'imposition de 25 p. 100 sur le gain en capital lorsque le taux le plus élevé d'impôt est de 50 p. 100.

**M. Gillespie:** C'est très juste. Le prochain tableau se rapporte à la répartition des surplus. Nous abordons donc un nouveau domaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, ces tableaux seront-ils insérés dans le compte rendu?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois qu'il serait bon que le compte rendu contienne également ce qui figure dans le livre que nous avons devant nous; je veux parler des commentaires qui apparaissent dans la colonne de droite et des tableaux qui servent à illustrer ces commentaires.

**M. Birk:** Le paragraphe 83(1) de la loi actuelle autorise une corporation à verser les surplus qu'elle a accumulés à partir de 1971.

**Le président:** Excusez-moi de vous interrompre, mais j'aimerais demander au comité s'il est d'avis que le paragraphe 83(1) devrait être inséré dans le compte rendu d'aujourd'hui?

**M. Poissant:** Ce paragraphe est très difficile à comprendre, monsieur le président. Je ne sais vraiment pas s'il serait vraiment avantageux de l'inclure dans le compte rendu.

**M. Birk:** Je suggère qu'il ne le soit pas.

**Le président:** Très bien.

**M. Birk:** L'article 83 stipule qu'une corporation peut répartir son surplus de 1971, à condition qu'elle respecte un certain ordre de priorité. Comme les honorables sénateurs se le rappelleront, il existe divers types de surplus. Les revenus en main non répartis de 1971 peuvent être convertis en surplus non imposables, moyennant paiement d'une taxe de 15 p. 100. La corporation peut alors répartir ce surplus non imposable à ses actionnaires.

**Le président:** C'est ce que stipule la loi actuelle.

**M. Birk:** Exactement. Il n'y avait aucune restriction à cet égard. Dès que le revenu en main non réparti était converti en revenu non imposable, la corporation pouvait répartir tous les autres surplus qu'elle avait en main, notamment les surplus libérés d'impôts non répartis et les surplus de capital.

[Text]

All of these involved very complicated definitions and computations, and now it is proposed that all of that be forgotten. As of 1979, those surpluses will no longer exist. The business community only has until the end of 1978 to distribute tax-free, or at 15 per cent tax, the 1971-on surplus of the corporation.

There was a certain order of distribution. First, the corporation had to pay 15 per cent tax on the UIOH, following which it could distribute the TPUS and CSOH and, finally, the capital dividend account surplus. The distribution had to take place in that particular order. That is the present situation. The proposal is that, starting in 1979, post-1978, these various surpluses—the TPUS, the CSOH, the capital surplus on hand, and the UIOH, the undistributed income on hand—may not be paid out any longer tax-free in the form of dividends, except on liquidation of the company. The only occasion on which this computation will be valid will be on liquidation of the company. Otherwise, it is lost. So, corporations have until the end of 1978 to pay out these various surpluses.

**The Chairman:** Some corporations will have those surpluses physically in bricks and mortar, and they may not be able to move them.

**Mr. Birk:** That is correct, Mr. Chairman. I would think most companies would be in that position. One of the criticisms of this new method is that the time lag between now and the end of 1978 is simply too short a time period in which corporations should be required to pay out those surpluses.

**Senator Cook:** You say they would be lost if they are not paid out. Would they simply become undistributed income on hand?

**Mr. Birk:** They would become normal surplus, which can only be paid out through a taxable dividend.

**The Chairman:** If a company incorporated a wholly-owned subsidiary to which it made these distributions by December 31, 1978, where could it go from there? That movement alone would destroy the accumulation. What would be the character of any further payments out?

**Mr. Birk:** Any dividends after 1978 will be taxable. If a company forms a corporation, the parent company would be the shareholder of that corporation.

**Mr. Poissant:** The chairman referred to a parent company forming a holding company to which it would then pay the dividends.

**Mr. Birk:** There are special provisions which would prevent a corporation being able to avoid paying to its shareholders tax-free surpluses after 1978.

**The Chairman:** Perhaps they had better amalgamate before the end of 1978 with some other company.

**Mr. Birk:** There would not be that much of a benefit in such a step, Mr. Chairman. The corporation will be able to receive the dividends tax-free in any event. Your point is an important one and is one which is well taken. The shareholder will still

[Traduction]

Tout cela entraînait des définitions et des calculs très compliqués. C'est pourquoi on voudrait désormais abandonner toutes ces notions. Dès 1979, ces surplus n'existeront plus. Les hommes d'affaires n'ont que jusqu'à la fin de 1978 pour répartir leurs surplus non imposables, ou assujettis à une taxe de 15 p. 100, et leurs surplus non répartis de 1971.

Ces surplus devaient être répartis suivant un certain ordre. D'abord, la corporation devait payer une taxe de 15 p. 100 sur les REMNR, et ensuite répartir les SNRLI et les SDCEM et, finalement, les surplus provenant des dividendes en capital. La répartition devait se faire dans cet ordre. C'est du moins ce qui doit se faire actuellement. On propose qu'à partir de 1979, c'est-à-dire après 1978, ces divers surplus (les SNRLI, les SDCEM, (surplus de capital en main) et les REMNR (revenus en main non répartis)) ne puissent plus être versés sous forme de dividendes non imposables, sauf lors de la dissolution de la corporation. Cette manœuvre ne sera autorisée qu'à la dissolution de la corporation. Autrement, ces surplus seront perdus. Donc, les corporations ont jusqu'à la fin de 1978 pour répartir ces divers surplus.

**Le président:** Certaines corporations détiendront ces surplus sous forme de biens physiques ou d'immobilisations, et elles ne pourront rien faire alors.

**M. Birk:** C'est juste, monsieur le président. A mon avis, la plupart des corporations seront dans cette situation. Parmi les critiques que suscite cette nouvelle méthode, mentionnons le fait que le délai accordé, qui s'étend jusqu'à la fin de 1978, est tout simplement trop court pour permettre aux sociétés de verser ces surplus.

**Le sénateur Cook:** Vous prétendez qu'ils seront perdus s'ils ne sont pas versés. Ne deviendraient-ils pas simplement des revenus en main non répartis?

**M. Birk:** Ils deviendraient des surplus normaux, qui ne pourraient être versés que sous forme de dividendes imposables.

**Le président:** Si une société incorporait une filiale possédée en propriété exclusive, à laquelle elle verserait ces surplus avant le 31 décembre 1978, comment procéderait-elle par la suite? Cette action suffirait à détruire l'accumulation. Quel serait le caractère de tout autre paiement effectué?

**M. Birk:** Tout dividende versé après 1978 sera imposable. Si une société forme une corporation, la société-mère en sera l'actionnaire.

**M. Poissant:** Le président a mentionné qu'une société-mère pourrait former une société de portefeuille, à laquelle elle verserait ensuite les dividendes.

**M. Birk:** Certaines dispositions rendraient impossible pour une société d'éviter de payer à ses actionnaires les surplus exempts d'impôt après 1978.

**Le président:** Il vaudrait peut-être mieux qu'elles se fusionnent avant la fin de 1978 avec une autre société.

**M. Birk:** Cela ne leur profiterait guère, monsieur le président. La société pourra recevoir les dividendes exempts d'impôt, de toute façon. Votre point est important et nous le retenons. L'actionnaire continuera à recevoir ses dividendes



[Text]

continue to get these dividends tax-free after 1978, and there are special provisions in that respect. But the corporation, if they form a holding company, will be able to get it tax-free in any case.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I am going to ask a question, and perhaps you will say that it should not be answered because it involves too much. At this point, could I be told what the rationale was for tax-free distribution of surplus, and why that scheme is now to be abolished, except on liquidation, and perhaps tax deferred preferred shares?

**The Chairman:** Well, senator, I would say that the reasons that brought about provisions in 1970 and 1971 for dealing with surpluses must still exist today, and suddenly they are going to shut them off.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, but perhaps it would help the committee, and certainly it would help me, to know, apart from the fact that it was a relief from taxation, was there any other reason for allowing surpluses, which had been accumulated and which had not been paid out as dividends, to be paid out as dividends at a later time because they became surplus, and at a lower rate?

**The Chairman:** Except, senator, that it is proposed that in 1978 these surpluses shall be paid out without tax. Is that right, Mr. Birk?

**Mr. Birk:** Until the end of 1978.

**The Chairman:** You cannot have any greater benefit than no tax, but they only give you a short period of time to do it.

**Mr. Poissant:** The department's argument for amending it is this. You have the complication that taxpayers had in computing their adjusted cost base of their shares. As they were getting those dividends free of tax, as Mr. Birk was explaining earlier, this was adjusting the base all along, so you had the value of the shares, starting at \$10, getting a dividend tax credit of 10 cents, then of 9 cents and then of 7 cents. That is the argument they had. They say, "We will give you until the end of 1978 to clear that, and then any dividends after that will become ordinary taxable dividends." But I agree with what Mr. Birk says, that the time limit to meet this makes it almost impossible. We have a case in Montreal where there is a huge capital gain involved in a company. It is a pre-1970 situation, which was not taxable under the old system and which was meant to be available still free of tax in the future. Why must it now be that at the end of 1978 this must be paid? It is impossible to pay it in this case because there are securities involved, and if you sold those securities to pay the dividends it would cost a fortune by way of loss. Certainly the time period is too short and should be extended, and I would assume that your committee would want to get that extended.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Then the question would be whether, if we have an amendment, that amendment should extend the time or whether it should say that this shall not affect surpluses accumulated prior to a certain date, and give

[Traduction]

exempts d'impôt, après 1978, et certaines dispositions spéciales le prévoient. Mais la société, si on forme une société de portefeuille, pourra, de toute façon, les recevoir exempts d'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, je veux poser une question qui vous semblera exagérée dans ses implications. Pourrait-on me donner maintenant la raison qui justifie une répartition exempte d'impôt du surplus, et m'expliquer pourquoi ce système doit être aboli, à l'exception de liquidation et peut-être des actions privilégiées dont l'impôt a été différé?

**Le président:** Bien, sénateur, je croirais que les raisons qui ont suscité les dispositions de 1970 et de 1971 sur la façon de traiter des surplus doivent toujours exister aujourd'hui, et que, soudainement, on va en faire fi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, mais il serait peut-être utile au comité, à moi certainement, de savoir, mis à part le fait que c'était un allègement fiscal, s'il existe d'autres raisons pour qu'on accepte qu'une accumulation de surplus non payés en dividendes, soient payés en dividendes, à un moment ultérieur, parce qu'ils étaient devenus des surplus, et à un taux inférieur.

**Le président:** Sauf, sénateur, qu'on propose qu'en 1978, ces surplus soient payés sans impôt. Est-ce exact, M. Birk?

**M. Birk:** Jusqu'à la fin de 1978.

**Le président:** Il est impossible d'avoir d'avantages plus grands que celui d'être exempté d'impôt, mais on ne nous laisse qu'un bref délai à cette fin.

**M. Poissant:** Voici le raisonnement du Ministère à ce sujet: on a le problème des contribuables qui doivent calculer le prix de base rajusté de leurs actions. Étant donné qu'ils recevaient ces dividendes exempts d'impôt, comme M. Birk l'expliquait plus tôt, ceci contribuait à rajuster la base continuellement, de façon à ce que la valeur des actions, à partir de \$10, faisait l'objet d'une déduction d'impôt sur le dividende de 10c., ensuite de 9c. et puis de 7c. C'est ce que prétendait le Ministère. «Nous vous donnerons jusqu'à la fin de 1978 pour vous en défaire car ensuite, tout dividende deviendra un dividende imposable ordinaire.» Mais je conviens avec M. Birk que le délai accordé est beaucoup trop court. Il existe à Montréal une société qui accuse des gains en capital considérables. Il s'agit d'une situation qui date d'avant 1970 où ces gains n'étaient pas imposables en vertu de l'ancien système et qui devait d'ailleurs demeurer exempts d'impôt à l'avenir. Comment se fait-il qu'à la fin de 1978, ces dividendes doivent être payés? Il est impossible de les payer dans ces cas-ci parce qu'il y a des valeurs en jeu, et si vous les vendez pour payer les dividendes, les pertes seront considérables. Il est certain que le délai est trop court et devrait être prolongé, et je présume que ce serait aussi le souhait du comité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il faudrait alors se demander, au cas où nous apportons un amendement, si cet amendement devrait prolonger le délai ou s'il devrait stipuler que ces dispositions ne toucheraient pas les surplus accumulés

[Text]

them forever to deal with a situation such as the one you have suggested.

**The Chairman:** That is what we are talking about now. These surpluses we are talking about are pre-1972.

**Mr. Gillespie:** Might I ask Mr. Poissant if a stock dividend might not be the answer to this?

**Mr. Poissant:** Yes, I think a stock dividend could do this.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But could it cover the difficulty raised by the Chairman?

**Mr. Poissant:** Apart from liquidation, I think the stock dividend is another route, because a stock dividend is no longer taxable.

**The Chairman:** You could distribute the surplus in property—by distributing interests in the property in which the surplus is invested.

**Mr. Birk:** But then, in effect, you would be distributing the assets of the corporation.

**Mr. Poissant:** These surpluses are sometimes made up of bricks and stones and even stock dividends. The shareholders don't get the cash; they might get another piece of paper.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But you can convert it.

**Senator Cook:** Do I understand correctly that between January 1, 1978 and December 31, 1978 all these surpluses can be paid up without paying 15 per cent?

**Mr. Birk:** Up to March 31 we can distribute still the tax paid on distributed surplus, capital surplus on hand and the capital dividend account before paying the 15 per cent. At the present time and prior to March 31 we had to pay, first of all, the 15 per cent to liberate that undistributed income, because realizing the short period involved, and so on, and giving a company the chance to pay out the capital surplus and some of these other surpluses, they say "Okay, even if there is undistributed income on hand, you can pay out those other surpluses first."

**Senator Cook:** And then when you pay them out they are free of tax and in the shareholder's hands he would be able to gross them up.

**Mr. Birk:** That is right, tax free.

**The Chairman:** And you still have to pay the 15 per cent, but not before you do it.

**Mr. Birk:** You have to pay 15 per cent when you distribute the undistributed income.

**Senator Cook:** But if you don't distribute that?

**Mr. Birk:** If you do not distribute that, and if you only distribute capital surplus or these other accounts here, then there is no tax applicable either to the corporation or to the shareholder.

**Senator Cook:** That is tax-paid, undistributed surplus. And that can go out until December 31, 1978, free of tax as far as the corporation is concerned and free of tax as far as the shareholder is concerned. But you are still left with the prob-

[Traduction]

avant une certaine date et qu'on laisserait le temps voulu pour régler une situation comme celle que vous avez mentionnée.

**Le président:** C'est ce dont nous parlons maintenant. Ces surplus sont antérieurs à 1972.

**M. Gillespie:** Puis-je demander à M. Poissant si un dividende en actions ne résoudrait pas le problème.

**M. Poissant:** Oui, je crois que ce serait la solution.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais résoudrait-on ainsi le problème soulevé par le président?

**M. Poissant:** Après la liquidation, je crois qu'un dividende en actions est une toute autre question parce qu'il n'est plus imposable.

**Le président:** Il serait possible de répartir le surplus en biens—en répartissant les intérêts entre les biens dans lesquels le surplus est investi.

**M. Birk:** Mais on distribuerait alors les avoirs de la société.

**M. Poissant:** Ces surplus sont parfois constitués de briques et de pierres et même de dividendes en actions. L'actionnaire ne reçoit pas le montant comptant; il pourrait recevoir un autre certificat.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il lui serait possible de le convertir.

**Le sénateur Cook:** Si j'ai bien compris, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1978 et le 31 décembre 1978, ces surplus peuvent être payés sans déboursier le 15 p. 100.

**M. Birk:** Jusqu'au 31 mars, nous pouvons encore distribuer l'impôt versé sur les surplus répartis, le surplus de capital en main et le compte de dividendes sur les capitaux avant de payer le 15 p. 100. À l'heure actuelle et avant le 31 mars, nous devons d'abord payer le 15 p. 100 pour libérer ces revenus non répartis, parce qu'en se rendant compte de la brièveté du délai donné, etc. et pour donner à une société la chance de payer le surplus de capital et certains de ses autres surplus, on permet, même s'il s'agit de revenus en main non répartis, de payer ces autres surplus d'abord.

**Le sénateur Cook:** Ensuite, lorsque vous les payez, ils sont exempts d'impôt et, lorsque l'actionnaire les aura en main, il pourra les majorer.

**M. Birk:** C'est juste, exempts d'impôt.

**Le président:** Il faut toujours payer le 15 p. 100, mais après toutefois.

**M. Birk:** Vous devez payer 15 p. 100 lorsque vous répartissez les revenus non répartis.

**Le sénateur Cook:** Mais si vous ne les répartissez pas?

**M. Birk:** Si vous ne les répartissez pas, ne répartissant que le surplus de capital ou ces autres comptes ici, alors aucun impôt ne peut être imposé à la société ou à l'actionnaire.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de surplus non répartis dont l'impôt a déjà été versé. Et ils peuvent être répartis jusqu'au 31 décembre 1978, exempts d'impôt pour ce qui est de la société et de l'actionnaire en cause. Mais reste encore à résoudre le



[Text]

lem of undistributed income on hand, but then after that it becomes ordinary surplus.

**Senator Beaubien:** All that is, providing this bill ever becomes law.

**The Chairman:** Well, do you think there is a chance that it won't?

**Senator Beaubien:** Most of them never get out of the House of Commons.

**The Chairman:** Well, they are considering it in committee of the whole now, I understand.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, many corporations have accumulated rather large surpluses, mainly by virtue of the fact that they have been rather well managed, and this is going to put a heavier load on those who have gone that way. It is, in a sense, making the load more onerous on a corporation that over the years, with, perhaps, relatively small capital, has accumulated a surplus, all of which, as was said a moment ago, may be invested in bricks and mortar and machinery and all this sort of thing, and that is the way their balance sheet reads today. But they are the ones who are going to have the heaviest load.

**Senator Cook:** Or get the least relief.

**Senator Molson:** Or get the least relief, yes. Perhaps that is the better way to put it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would it be cured by the payment of a stock dividend?

**Mr. Gillespie:** By paying a stock dividend you could eliminate those surpluses and distribute them.

**Senator Cook:** Do you still have to pay your 15 per cent?

**Mr. Gillespie:** No.

**Mr. Poissant:** If it is the capital surplus on hand—

**Senator Cook:** But you have to pay your 15 per cent on the undistributed income on hand.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** Would you proceed, Mr. Birk?

**Mr. Birk:** If I may give some other reasons in addition to the relevant ones brought up now, you will remember that in 1949 there was a tax surplus which was treated in a specific way. Many years later we had again surpluses accumulated, and at the end of 1971 they were treated in another way. People were wondering what would happen in another 10 to 20 years. There would probably be another reform dealing again with surpluses. That is one of the reasons why they have taken away that surplus computation as of 1971, because now dividends are taxed at a lower rate in the hands of the shareholders and, therefore, the capital gains treatment and the dividend treatment are more closely related now than before. So, for the average taxpayer it does not make that much difference any more whether he taxes himself as on a capital gain or a dividend. Therefore, the argument for maintaining the system in the future becomes less. I think that is the main argument supporting that system.

[Traduction]

problème du revenu en main non réparti car, par la suite, il devient un surplus ordinaire.

**Le sénateur Beaubien:** Si le projet de loi est adopté.

**Le président:** En doutez-vous?

**Le sénateur Beaubien:** La plupart d'entre eux ne dépassent pas le stade de la Chambre des communes.

**Le président:** On l'étudie en comité plénier, si je ne fais pas erreur.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, un bon nombre de grandes sociétés ont accumulé des surplus plutôt importants principalement parce qu'elles ont été bien administrées, et nous les pénaliserons ainsi de leur savoir-faire. Dans un sens, nous pénalisons les sociétés qui, au cours des années, avec peut-être un capital relativement restreint, ont réussi à accumuler un surplus dont la totalité, comme on vient de le dire, a pu être investie en briques, en mortier et en machinerie etc.—selon leur bilan. Ce sont elles qui supporteront davantage le poids de ces mesures.

**Le sénateur Cook:** Ou qui obtiendront le moins de déduction.

**Le sénateur Molson:** Oui. C'est peut-être la meilleure façon de l'exprimer.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y remédierait-on par le paiement d'un dividende en actions?

**M. Gillespie:** En versant un dividende en actions, on pourrait éliminer les surplus et les répartir.

**Le sénateur Cook:** Faudrait-il toujours payer le 15 p. 100?

**M. Gillespie:** Non.

**M. Poissant:** S'il s'agit du surplus de capital en main.

**Le sénateur Cook:** Mais il faut payer 15 p. 100 sur le revenu en main non réparti.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Pouvez-vous poursuivre, monsieur Birk?

**M. Birk:** Permettez-moi de vous donner d'autres raisons en plus des très pertinentes, qui ont déjà été avancées. Vous vous souviendrez qu'en 1949, un surplus d'impôt a été traité d'une façon bien précise. Un bon nombre d'années plus tard, nous avons encore accumulé des surplus et, à la fin de 1971, ils ont été traités d'une autre façon. On se demandait ce qui arriverait dans 10 ou 15 ans d'ici. Il y aurait probablement une autre façon de régler ces surplus. C'est un peu pour cette raison que le calcul des surplus a été supprimé en 1971, en effet, maintenant, les dividendes sont imposés à un taux inférieur lorsqu'ils sont entre les mains des actionnaires, et, par conséquent, les façons dont les gains en capital et les dividendes sont traités, se ressemblent davantage maintenant. Ainsi, il sera indifférent au contribuable moyen d'être imposé sur ses gains en capital ou sur ses dividendes. Par conséquent, on insiste moins pour conserver le système. Je crois que c'est la principale justification de ce système.

[Text]

**Senator Molson:** Of course, that could change, as it has in the past.

**Senator McIlraith:** Did you propose clarifying for us the post-1978 special provisions applying to tax-deferred preferred shares?

**Mr. Birk:** Yes. Certain major corporations have issued tax-deferred preferred shares with the provision that these shares would receive only tax-free or tax-deferred dividends. Those shares were issued up to March 31, last year. Some of the corporations were Inco, Alcan and Massey-Ferguson, all very large Canadian corporations. That was a good way of raising funds, because there was no tax on those shares.

**The Chairman:** That is only good until the end of 1978.

**Mr. Gillespie:** No.

**Mr. Birk:** No, they have made an exception, Mr. Chairman. The last date is October 1, 1991. You will find that on page 2, under the comments.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are talking about deferred shares that may mature.

**Mr. Birk:** No, these must be shares that were issued and outstanding as of March 31, 1977, and they had attached to them this right to receive tax-deferred dividends. Until October 1, 1991, or the other dates that I mentioned there, they will qualify for tax-free dividends. After that they will become normal taxable dividends.

**Senator McIlraith:** Corporations cannot put out new issues from now on. That is the point. But these existing issues can continue in the form in which they were.

**Mr. Poissant:** Would you consider recommending in your report that companies still be allowed to issue such shares?

**The Chairman:** When we come to considering what our report will be we can look at it then, but at the moment we are being educated as to what the bill does. If it is a point we should look at, you can make a note of it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Those preferred shares are issued against the surplus account only, are they?

**Mr. Birk:** Legally, this does not exist, but the terms of the shares say that a company will distribute tax-free dividends. These are part of the terms of the issue of the shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is all very well for the company to say that, but the company has to have something from which it can pay tax-free dividends, and that is the basis on which these shares are issued. That varies from year to year.

**Mr. Birk:** Right. Generally, these surpluses were determined as of December 31, 1971, and except for minor changes they do not adjust.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They will not be added to.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Bien sûr, cela pourrait changer, comme par le passé.

**Le sénateur McIlraith:** Aviez-vous l'intention de nous préciser les dispositions spéciales, postérieures à 1978, qui s'appliqueraient aux actions privilégiées dont l'impôt a été différé?

**M. Birk:** Oui, certaines grandes sociétés ont émis des actions privilégiées dont l'impôt a été différé, en stipulant que ces actions ne donneraient lieu qu'à des dividendes exempts d'impôts ou dont l'impôt serait différé. Ces actions ont été émises jusqu'au 31 mars de l'an dernier. Certaines sociétés, comme Imco, Alcan et Massey-Ferguson sont de très importantes sociétés canadiennes. C'était un bon moyen de mobiliser des fonds, car ces actions n'étaient pas imposables.

**Le président:** Mais seulement jusqu'à la fin de 1978.

**M. Gillespie:** Non.

**M. Birk:** Non, il existe une exception, monsieur le président. La date limite a été fixée au 1<sup>er</sup> octobre 1991. Vous trouverez cette précision à la page 2, sous les commentaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous parlez des actions à impôts différés qui peuvent venir à échéance.

**M. Birk:** Non, ces actions doivent avoir été émises et avoir été en circulation avant le 31 mars 1977 et le droit de percevoir des dividendes à impôts différés avoir été prescrit. Jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1991, ou jusqu'aux dates que j'ai déjà mentionnées, les dividendes seront nets d'impôts. Après, ils seront imposables.

**Le sénateur McIlraith:** Les sociétés ne peuvent plus émettre de nouvelles actions. C'est ce qui est important. Mais les actions actuellement sur le marché n'ont pas à être modifiées.

**M. Poissant:** Avez-vous l'intention de recommander dans votre rapport que les sociétés soient toujours autorisées à émettre de telles actions?

**Le président:** Lorsque nous aborderons la question de notre rapport, nous pourrions alors traiter de cet aspect, mais, pour le moment nous essayons de comprendre le projet de loi. Si nous devons examiner cette question, vous pouvez en prendre note.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces actions privilégiées ne peuvent être émises qu'en fonction de l'excédent, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Cela est impossible légalement, mais les modalités d'émission des actions prévoient qu'une société peut distribuer des dividendes exonérés d'impôt. Cela fait partie des modalités d'émission des actions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La société a bon dos de dire cela, mais elle doit disposer d'une certaine somme pour pouvoir verser des dividendes exonérés d'impôts. Cela varie d'année en année.

**M. Birk:** Oui. Généralement, ces excédents étaient déterminés au 31 décembre 1971 et, sauf modification mineure, ils ne sont pas rajustables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils ne peuvent pas être accumulés.



[Text]

**Mr. Birk:** Capital surplus was generally determined as of 1971. There were circumstances where that surplus could change, but it would not change very much, because the only thing they could distribute tax-free was basically the 1971 surplus.

**Senator Hays:** How would those surpluses be shown on a company's statement?

**Mr. Birk:** On the financial statements of the company they are only shown as retained earnings.

**Senator Hays:** So that is that part of the retained earnings on the statement that we are talking about.

**Mr. Birk:** That is right. It is a part which has to be computed through a very lengthy computation.

**Senator Hays:** Do the retained earnings have to be in the form of liquid assets?

**Mr. Birk:** No.

**Senator Hays:** If they are in a building the capital gain may not be shown in there at all.

**Mr. Birk:** With respect to the accumulated gain of the land or the building, when the company disposes of that property it will increase that gain that existed in 1971.

**Senator Hays:** So what may appear to be \$1,000 could become \$100,000.

**Mr. Birk:** It could become a bigger figure at the time the company disposes of that property.

**Senator Hays:** How does it affect a capital gain in the process of getting the surplus out?

**Mr. Birk:** If the property is not disposed of as of December 31, 1978, that accumulated gain cannot be distributed.

**Senator Hays:** How do they treat the capital gain in 1978, if they do distribute it?

**Mr. Birk:** The accumulated gain as of 1971 will be added to the capital surplus. The balance will fall into taxable surplus.

**The Chairman:** Honourable senators, I think we have had a heavy morning and this might be a good time to take a break. I suggest we adjourn until 2.30. We will meet in Room 256-S at 2.30 this afternoon.

The committee adjourned.

The committee resumed at 2:30 p.m.

**The Chairman:** We will resume where we adjourned this morning.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, this morning a senator asked a question about how much revenue would be lost to the treasury for the first taxation year in which the increased dividend tax credit would be granted, and I refer to the supplementary budget papers introduced on March 31, 1977, and the estimate for the first full year in which this new system is in operation is \$120 million.

[Traduction]

**M. Birk:** Le surplus de capital était généralement déterminé jusqu'en 1971. À cette époque, cet excédent pouvait varier, mais pas beaucoup, car les sociétés ne pouvaient distribuer que les excédents de 1971 exonérés d'impôt.

**Le sénateur Hays:** De quelle manière ces excédents figuraient-ils sur l'état d'une société?

**M. Birk:** Ils figurent sur les états financiers de la société dans la rubrique des bénéfices non distribués.

**Le sénateur Hays:** Il s'agit donc de la part des bénéfices non distribués qui figure sur l'état financier dont nous parlons.

**M. Birk:** C'est exact. C'est une part de bénéfices qui doit faire l'objet de calculs très longs.

**Le sénateur Hays:** Les bénéfices non distribués doivent-ils être sous forme de fonds disponibles?

**M. Birk:** Non.

**Le sénateur Hays:** S'il s'agit d'un immeuble, le gain en capital peut ne pas y figurer du tout.

**M. Birk:** En ce qui concerne les bénéfices accumulés provenant d'un terrain ou d'un immeuble, les bénéfices seront supérieurs à ceux qui existaient en 1971 lorsque la société disposera de ces biens.

**Le sénateur Hays:** Donc, si on lit \$1,000 sur un état financier ce pourraient être en réalité \$100,000.

**M. Birk:** Les chiffres pourraient être plus élevés lorsque la société disposera de ces biens.

**Le sénateur Hays:** Quelles répercussions cela a-t-il sur les gains en capital afin de pouvoir disposer de l'excédent?

**M. Birk:** Si la société n'a pas disposé de ses biens au 31 décembre 1978, ces bénéfices accumulés ne peuvent pas être distribués.

**Le sénateur Hays:** Qu'advient-il des gains en capital en 1978 si les sociétés les distribuent?

**M. Birk:** Les bénéfices accumulés à compter de 1971 seront ajoutés à l'excédent de capital. Le solde tombera dans la catégorie des excédents imposables.

**Le président:** Honorables sénateurs, je pense que nous avons beaucoup travaillé ce matin et qu'il est temps de nous reposer. Je propose que nous suspendions nos travaux jusqu'à 14 h 30. Nous siégerons dans la salle 256-S cet après-midi.

Le Comité suspend ses travaux.

La séance reprend à 14 h 30.

**Le président:** Je vais reprendre là où nous en sommes restés ce matin.

**M. Birk:** Monsieur le président, ce matin un sénateur a posé une question quant au montant des recettes qui seraient perdues pour le trésor pendant la première année d'imposition au cours de laquelle serait accordé le dégrèvement d'impôt pour augmentation des dividendes et je me reporte aux documents supplémentaires du budget qui ont été présentés le 31 mars 1977, ainsi qu'à l'évaluation de l'ordre de \$120 millions pour la première année complète au cours de laquelle ce nouveau système a fonctionné.

[Text]

I would like to turn to page 3 of the comments. We finished the new concept surpluses and integration of dividends and, at the bottom of page 3, we talk about deemed dividends and all sections. There are a lot of changes in that section that follow on. Pages 3 and 4 are related to the concept of deemed dividends.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I am afraid we may be confused about the pages. There is a page numbered 3 which follows a number of tables. Is that the one you are referring to?

**Mr. Birk:** Page 3 is marked at the top of the page.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Clause 56, C-11.

**Senator Walker:** It is about 50 pages on.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does it deal with Section 84, deemed dividends?

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I have it.

**Mr. Birk:** The concept of deemed dividends, in the act, is that where a corporation either redeems its shares or, on reduction of its capital, or on liquidation, it distributes money to its shareholders, the shareholder will be deemed to have received a dividend. That concept is in the act now and this concept remains intact.

There are some significant changes that relate only to, and as a result of, the various changes introduced to the surplus sections. So, in principle, there has been no change, and this is why I do not propose to discuss these particular amendments in any detail. In other words, when a corporation reduces its capital or liquidates a company, there will still be deemed dividends received by the shareholders.

Formerly the deemed dividend would be equal to what is called the paid-up capital limit of the corporation. Because the concept of paid-up capital limit has been repealed, the deemed dividend will now be equal to the excess of the amount distributed over the paid-up capital of the corporation. The paid-up capital has been changed by definition as well and is now basically the legally paid-up capital of a corporation as shown in the financial statements. That really is the major change in section 84 which is covered on pages 3, 4 and the upper part of page 5.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am afraid I may be slow. Is the change this, that on distribution, for example, of the assets of the company, everything will be deemed a dividend over and above any distribution made beyond the value of the paid-up capital?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, the distribution, to the extent of paid-up capital, is a capital distribution?

**Mr. Birk:** That is correct, and is tax free—

[Traduction]

Je voudrais me reporter à la page 3 des observations. Nous en avons terminé avec le nouveau concept des surplus et l'intégration des dividendes et, au bas de la page 3, nous parlons des dividendes réputés versés et touchés et à tous les articles. De nombreux changements ont été apportés à l'article qui fait suite. Les pages 3 et 4 se rapportent au concept des dividendes réputés versés et touchés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, je crains que nous soyons embrouillés au sujet des pages. Il y a une page qui porte le numéro 3 qui fait suite à une série de tableaux. S'agit-il de celle à laquelle vous faites allusion?

**M. Birk:** La page 3 est marquée à sa partie supérieure.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'article 56 du bill C-11.

**Le sénateur Walker:** C'est environ 50 pages plus loin.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Traite-t-il de l'article 84, dividendes réputés versés et touchés?

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai trouvé.

**M. Birk:** Dans la loi, le concept de dividendes réputés versés et touchés s'applique au cas où une société rachète ses actions ou, en diminuant son juste capital, ou à la liquidation, distribue de l'argent à ses actionnaires et, dans ce cas, l'actionnaire sera considéré comme ayant reçu un dividende. À l'heure actuelle ce concept se trouve dans la loi et il demeure intact.

Il y a quelques modifications notables qui se rapportent uniquement aux articles relatifs aux surplus et il en résulte les diverses modifications qui ont été apportées. En principe il n'y a donc pas eu de modification et c'est la raison pour laquelle je n'ai pas l'intention de discuter ces amendements donnés en détail. En d'autres termes, lorsqu'une corporation réduit son capital ou liquide une compagnie, les actionnaires recevront des dividendes réputés versés et touchés.

Autrefois les dividendes réputés versés et touchés équivalaient à ce que l'on appelle la limite de capital versé de la corporation. Étant donné que le concept de limite de capital versé a été annulé, les dividendes versés et touchés équivalent maintenant au surplus du montant réparti sur le capital versé de la corporation. Le capital versé a été également modifié par la définition et se trouve être fondamentalement à l'heure actuelle le capital légalement versé d'une corporation, comme indiqué dans les états financiers. Il s'agit là en réalité de la modification importante apportée à l'article 84 et qui est couverte aux pages 3, 4 et à la partie supérieure de la page 5.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crains d'avoir du mal à comprendre. La modification est-elle la suivante: à la répartition, par exemple, de l'actif de la société, on considère comme étant un dividende tout ce qui se situe au-delà de la répartition qui dépasse la valeur du capital versé?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, la répartition, jusqu'à concurrence du capital versé, est une répartition de capital?

**M. Birk:** C'est exact et il n'y a pas d'impôt . . .



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Birk:** ... in the hands of the shareholder. In fact, the capital can be paid out first before a dividend arises.

Now, the next point on this page, page 5, refers to section 84.1 and is a new concept. This is a concept that the chairman referred to, in a sense, this morning. Because after 1978 the various tax-free surpluses will be eliminated except on liquidation and because the concept of designated surplus has been repealed, there has to be some mechanism whereby an individual cannot withdraw that tax-free surplus that existed prior to 1979 through some form, for example, by interposing a holding company. Section 84.1, which is an anti-avoidance section, is being introduced to prevent this.

This section attempts to be applicable in a case where an individual who owns shares of a corporation rolls those shares into another corporation. The new corporation would normally, under the present system, create a designated surplus in the operating company. However, since designated surplus is being repealed, the operating company could, in the future, pay tax-free to the holding company any dividends.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Because they are both Canadian.

**Mr. Birk:** That is correct, since the dividends received by another corporation are not subject to tax and, in fact, then they could make out the pre-1972 surplus tax free, put it into the holding company, and just leave it there. In order to avoid this, this section has been introduced, and perhaps I can just give an example of that.

If we can just agree on the facts for a moment, the paid up capital of the OPCO, operating company, shares is \$100 and the shareholder, the only shareholder of those shares, is Mr. X., his cost was \$100. I suppose he formed this company with \$100 capital. We assume, on V-Day, December 31, 1971, that these shares were worth \$50,000 at the end of 1971. Now, a fair market value at this particular time is \$100,000, we assume. Since they were worth, on V-Day, \$50,000, there must be a post-1971 surplus of \$50,000 and, because they were worth \$50,000 on V-Day, there is \$49,900 undistributed income on hand. Since, under the mechanism of the so-called tax-free zones, the adjusted cost base of the shares is equal to the fair market value on V-Day, Mr. X., who had an actual cost of \$100, in fact, has an adjusted cost base on those shares of \$50,000. That is his adjusted cost base.

The first \$49,900 will not be subject to capital gains tax if he sells those shares today, because his adjusted cost base is \$50,000.

Suppose Mr. X would like to create a sort of estate freeze for his children, or in this case his son, and does so by transferring the shares he is holding in the operating company to the holding company for \$100,000, because that is the fair market value, and he receives in exchange preferred shares. It

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Birk:** ... aux mains des actionnaires. En fait le capital peut être d'abord amorti avant qu'il ne se produise des dividendes.

La question suivante de cette page, à savoir la page 5, se rapporte au paragraphe 84.1 et est un nouveau concept. Il s'agit du concept auquel le président a fait allusion dans un certain sens ce matin. Par suite du fait qu'après 1978 les divers surplus exempts d'impôt seront éliminés sauf à la liquidation, et par suite du fait que le concept de surplus désigné a été annulé, il doit y avoir un mécanisme en vertu duquel un individu ne peut pas retirer un surplus sans payer d'impôt si ce surplus existait sous quelque forme avant 1979, en interposant par exemple une société de portefeuille ou holding. Le paragraphe 84.1 qui est une disposition contre l'évasion fiscale a été introduit pour empêcher ceci.

Cet article pourrait peut-être s'appliquer à un cas où un individu qui possède des actions d'une corporation les transfère à une autre. En vertu du système actuel, la nouvelle corporation contribuerait normalement à créer un surplus désigné dans la société d'exploitation. Toutefois, étant donné que le surplus désigné a été annulé, la société d'exploitation pourrait à l'avenir payer tous les dividendes sans impôt à la société de portefeuille ou holding.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Parce que ces deux sociétés sont canadiennes.

**M. Birk:** C'est exact étant donné que les dividendes reçus par une autre corporation ne sont pas assujettis à l'impôt et qu'en fait ils pourraient dépasser sans impôt le surplus antérieur à 1972, ils pourraient être placés dans la société de portefeuille ou holding et on pourrait les y laisser. Pour éviter ceci, on a introduit cet article et je pourrais peut-être vous donner un exemple.

Reconnaissons simplement les faits un instant. Le capital versé de la société exploitante est de \$100 et l'actionnaire, le seul actionnaire propriétaire de ces actions, est M. X. Les actions lui ont coûté \$100. Je suppose qu'il a constitué cette compagnie avec un capital de \$100. Par hypothèse, au jour J, le 31 décembre 1971, ces actions valaient \$50,000. Maintenant, nous supposons que leur juste valeur marchande, est de \$100,000. Étant donné qu'au 31 décembre 1971, elles valaient \$50,000, elles ont acquis après 1971 une valeur supplémentaire de \$50,000, et étant donné leur valeur initiale de \$50,000, il y a donc \$49,900 disponibles et non distribués. Puisqu'en vertu du mécanisme appelé marge libre d'impôt, le prix de base rajusté est égal à la juste valeur marchande au jour J, M. X., qui a eu un coût initial de \$100, a en fait un prix de base rajusté sur ces actions de \$50,000. C'est le prix de base rajusté.

Les premiers \$49,900 ne seront pas soumis à l'impôt sur les gains en capitaux s'il vend ses actions aujourd'hui, car son prix de base rajusté est de \$50,000.

Supposons que M. X. veuille en quelque sorte geler la succession pour ses enfants, ou pour son fils, et qu'il le fasse en transférant les actions qu'il détient sur la société exploitante à la société de portefeuille pour \$100,000, étant donné que c'est leur juste valeur marchande, et qu'en échange il reçoive des

## [Texte]

so happens that the preferred shares have a fair market value of \$100,000 as well. Clause 84.1, the new clause, is applicable in that particular situation.

I now want to demonstrate how this works and why. It will be remembered that prior to 1979 he could pay this \$49,900 out of income, he could pay 50 per cent tax thereon and pay the amount out. If this transaction occurs later than 1978 he has two choices. If Mr. X makes an election under clause 85, whereby he has the opportunity of transferring his shares to the holding company without realizing a capital gain at that time, the following happens. His deemed proceeds will be equal to his adjusted cost base, so he has no capital gain at this stage. Because his proceeds are \$50,000 under his election, his adjusted cost base, or the cost of his new preferred shares in the holding company, will also be \$50,000, because that is what he is deemed to have received, so he has \$50,000 on both.

There are then some fancy calculations that have to be made under clause 84.1, the new clause. If he has received cash in addition to preferred shares, that cash would have been considered a capital gain immediately at the time he received it to the extent that he had exceeded the \$100 paid up capital in the operating company. However, in our case Mr. X has not received any cash, so he has no deemed capital gain at that stage; he received only preferred shares.

If he does not make an election under clause 85, if he transfers his shares to the new company at fair market value, since his adjusted cost base is \$50,000, he received \$100,000, he has a capital gain of \$50,000 and he will be taxable on one-half, \$25,000. In those circumstances, because he had proceeds of \$100,000 his new cost of preferred shares is also \$100,000, and no further deemed gain. These were preferred shares.

Let us assume the holding company now wants to redeem those preferred shares at a future date. What happens then? What happens is that his cost was \$50,000—we agree that is the cost of his preferred shares—and now the \$50,000 is greater than the paid-up capital of the original operating company by \$49,900. You remember the \$49,900 is equal to the surplus that had accumulated as of 1971, on which he could have paid 50 per cent tax but chose not to. He chose not to before 1979 and that amount, \$49,900, will reduce his adjusted cost base in the new shares, so while the cost would otherwise be \$50,000 we say no, the \$49,900 is the excess over the paid-up capital in the operating company at the time the shares were transferred, so the adjusted cost base is reduced from \$50,000 to \$100, because that was the paid-up capital.

If now the preferred shares are redeemed at \$100,000 he will have a capital gain of \$99,900, which means that after 1978, if it is a non-arm's length transaction, a family transaction, a holding company involving his sons and so on, he cannot withdraw the pre-1972 surplus, which is the \$49,900.

## [Traduction]

actions privilégiées. Il s'avère que les actions privilégiées ont une juste valeur marchande de \$100,000 également. Dans cette situation particulière, le nouvel article 84.1 est applicable.

Je voudrais maintenant montrer comment cela va se passer. On sait qu'avant 1979, il pourrait libérer ces \$49,900 de son revenu, en payant 50 p. 100 d'impôts sur cette somme. Si cette transaction intervient après 1978, il aura deux possibilités. Si M. X choisit la possibilité offerte par l'article 85, à savoir le transfert de ses actions à la société de portefeuille sans réalisation d'un gain en capital à ce moment-là, les produits présumés de l'opération seront égaux au prix de base rajusté, si bien qu'il n'y aura pas de gain en capital à ce niveau. Étant donné que selon sa décision, les produits de l'opération sont de \$50,000, son prix de base rajusté, ou le coût de ses nouvelles actions privilégiées dans la société de portefeuille sera également de \$50,000, car c'est ce qu'il est réputé avoir reçu, si bien qu'on trouve \$50,000 dans les deux cas.

Il faut ensuite procéder à des calculs bizarres en vertu du nouvel article 84.1. S'il a reçu de l'argent en supplément des actions privilégiées, cet argent pourrait être considéré comme gain en capital immédiatement après qu'il l'ait reçu dans la mesure où il a dépassé les \$100 de capital versé de la compagnie exploitante. Cependant, dans notre cas, M. X n'a pas reçu d'argent, on présume donc qu'il n'y a pas de gain en capital à ce moment-là; il n'a reçu que des actions privilégiées.

S'il ne choisit pas les modalités de l'article 85, s'il transfère ses actions à la nouvelle société à leur juste valeur marchande, étant donné que son prix de base rajusté est de \$50,000, il a reçu \$100,000, et il a fait un gain en capital de \$50,000; il sera imposable pour la moitié, à savoir \$25,000. Dans ces circonstances, étant donné que les produits de l'opération lui ont rapporté \$100,000, le nouveau coût des actions privilégiées est également de \$100,000, et il n'y a pas d'autre gain présumé. Dans ce cas, il s'agissait d'actions privilégiées.

Supposons maintenant que la société de portefeuille souhaite rembourser ces actions privilégiées à une date future. Que se passe-t-il alors? Pour M. X, le coût était de \$50,000—par hypothèse, c'était le coût des actions privilégiées—et maintenant ces \$50,000 sont supérieurs de \$49,900 au capital versé de la société exploitante initiale. Vous vous souvenez que les \$49,900 équivalent à l'excédent accumulé depuis 1971, sur lequel il aurait pu payer 50 p. cent d'impôt, et qu'il a refusé cette possibilité. Il a choisi de ne pas payer avant 1979 et cette somme de \$49,900 réduira son prix de base rajusté pour les nouvelles actions, et bien qu'alors le coût aurait été de \$50,000, nous disons maintenant qu'il est supérieur de \$49,900 au capital versé au compte de la société exploitante au moment du transfert des actions, si bien que le prix de base rajusté est réduit de \$50,000 à \$100, ce qui correspond au capital versé.

Supposons maintenant que les actions privilégiées soient remboursées à \$100,000, il aura un gain en capital de \$99,900, ce qui signifie qu'après 1978, s'il ne s'agit pas d'une transaction sans bien de dépendance, ou d'une transaction familiale, ou d'une société de portefeuille impliquant ses enfants, il ne peut pas retirer l'excédent antérieur à 1972, qui est de \$49,900.



## [Text]

In the second case, he taxed himself immediately on \$50,000, so because he has already taxed himself on \$50,000 and he chose not to use the clause 85 election, his adjusted cost base is \$100 plus \$50,000, which has already been taxed, so his cost base is \$50,100 on the preferred shares. Therefore he had a gain at the time he transferred the shares and he is only taxed now on \$49,900, which is again the pre-1972 surplus.

In total, therefore, under both systems he is taxed on the same amount of capital gain, except that one is taxed at the time the transfer is made because the election was not made; he is taxed on \$50,000 immediately and \$49,900 later on. The other gentleman is only taxed at the time the shares were redeemed or at the time he dies, or some of these other unfortunate circumstances. In both cases the overall effect is that Mr. X has paid tax on capital gains equal to the aggregate of the 1971 surplus.

That is a simple illustration of how clause 84.1 works. It is an avoidance provision. It will apply in circumstances where an individual is disposing of share that he holds in a company; he disposes of those shares to another company, and after the disposition he controls the new company, as in this case, the holding company.

**The Chairman:** Is the purpose of what you have developed there to show what should be avoided and what the penalty is if you proceed in that fashion, or is it just a factual presentation?

**Mr. Birk:** This is proposed to show that this clause will tax the full gain as designed by the clause after 1978.

**The Chairman:** Then does this reflect the change in the gross-up?

**Mr. Birk:** It reflects the change to the extent that after 1978 the capital surplus and so on are eliminated.

**The Chairman:** After 1978 it is a taxable surplus, is that right?

**Mr. Birk:** It becomes a taxable surplus, yes.

**Senator Cook:** It is a capital gain; it is not a dividend tax.

**The Chairman:** This is capital gains, but with a taxable surplus you would be talking about the dividends, dividends which would be income.

**Mr. Birk:** I do not want to confuse the issue. The point is this, if at the time of the estate freeze there is 1971 surplus still in hand...

**Senator Connolly (Ottawa West):** With the 15 per cent paid?

**Mr. Birk:**... that person cannot get this surplus out into the holding company without paying tax, and that is a very important point.

**The Chairman:** It is a question of which route is taken in determining the amount of tax. Which route is it? You say it is capital gains.

**Mr. Birk:** It is capital gains because it reduces the cost of the shares.

## [Translation]

Dans la deuxième hypothèse, il a accepté immédiatement l'imposition sur \$50,000 et comme il a choisi de ne pas utiliser la possibilité offerte par l'article 85, son prix de base rajusté est à égal à \$100 plus les \$50,000, qui ont déjà été soumis à l'impôt, si bien que son prix de base est de \$50,100 sur les actions privilégiées. Il a donc soutenu un gain au moment où il a transféré les actions et il n'est donc imposé que sur \$49,900, ce qui correspond encore une fois à l'excédent d'avant 1972.

Donc, au total, quel que soit le système, M. X verse les mêmes impôts sur les gains en capital, excepté le fait que dans un cas, l'impôt est versé au moment du transfert car il n'a pas choisi le recours à l'article 85. Il paye immédiatement l'impôt sur \$50,000, et plus tard sur \$49,900. Dans l'autre cas, il ne paye l'impôt qu'au moment où les actions ont été remboursées ou au moment de sa mort. Dans les deux cas, on constate finalement que M. X a payé un impôt sur les gains en capitaux égal au total de l'excédent de 1971.

Il s'agit tout simplement d'un exemple d'application de la clause 84.1. Il s'agit d'une disposition résolutoire. Elle s'appliquera lorsque quelqu'un cèdera des actions qu'il détient dans une société; il cède ces actions à une autre société et contrôle ainsi la nouvelle société, comme dans le cas qui nous intéresse, la société de portefeuille.

**Le président:** Votre argumentation visait-elle à démontrer ce qui devrait être évité et quelle est la peine si vous procédez de cette façon, ou s'agit-il simplement d'un exposé de faits?

**M. Birk:** Je voulais montrer que cette clause permettra d'imposer le gain total après 1978.

**Le président:** Cela traduit alors le changement dans la majoration?

**M. Birk:** Cela traduit le changement dans la mesure où après 1978, l'excédent de capital et le reste seront éliminés.

**Le président:** Après 1978, cela devient un surplus imposable. Est-ce exact?

**M. Birk:** Cela devient en effet un surplus imposable.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'un gain en capital et non d'un impôt pour dividendes.

**Le président:** Il s'agit d'un gain en capital, mais avec un surplus imposable vous parleriez de dividendes, dividendes qui constitueraient un revenu.

**M. Birk:** Je ne veux pas mêler les cartes. Voici la question qui se pose. Si au moment du gèle de la succession il y a encore un surplus pour 1971...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le 15 p. cent ayant été payé?

**M. Birk:**... cette personne ne pourrait retirer ce surplus et l'investir dans la société de portefeuille sans payer l'impôt, et c'est un point très important.

**Le président:** Il s'agit de savoir quel moyen on prendra pour déterminer le montant de l'impôt. De quel moyen s'agit-il? Vous dites qu'il s'agit d'un gain en capital.

**M. Birk:** Il s'agit d'un gain en capital puisque ce dernier diminue le coût des actions.

*[Texte]*

**The Chairman:** If it is capital gains. If this transaction had been done prior to the change, and this situation had existed, if you applied the present law, it would be income, is that right?

**Mr. Birk:** No, it would not be income; it would be the same thing.

**The Chairman:** It would be capital gains?

**Mr. Birk:** I beg your pardon?

**The Chairman:** If the illustration which you are giving indicates what would happen under the proposals in Bill C-11—that is what this does, does it not?

**Mr. Birk:** Under the present system we would have to propose something else. If the shares were transferred to another corporation, then the surplus of that company would be frozen or would be considered designated, and this could only be removed through the payment of the 25 per cent tax. This would prevent this.

If company A, which had a \$100 surplus in its account, was acquired by company B, at some point that \$100 surplus would be designated, and before it could go to company B it would be subject to, at the present time, the 25 per cent special designated surplus tax. With the designated surplus tax removed, company B could now acquire the shares of company A and then pay off the surplus tax free. Because company B could issue preferred shares to its shareholders, as I illustrated, it could redeem those shares after. In fact, by forming a holding company, one could just say the \$100 belongs to company B, redeem the preferred shares, and everyone would be happy because he had recovered from company A tax free the total surplus.

**Mr. Gillespie:** In other words it is a "strip."

**Mr. Birk:** That is right.

**Senator Macnaughton:** Is that word legal anymore?

**Mr. Poissant:** It depends on how one uses it.

**Mr. Birk:** This is not something that is new in concept, except that at the present time we have various measures to prevent this sort of thing. It is now restricted to those situations where the person who sells the shares to the other company controls the new company after the transaction. So it is more restricted.

**Senator Cook:** Is it not to block a loophole which could be created by the amendments?

**Mr. Birk:** That is right.

**Senator Cook:** So, in effect, it is nothing to be too concerned about?

**Mr. Birk:** No.

**Mr. Poissant:** They eliminate one type of surplus, but they are acting with some complication because they remove a particular section of the act. They have to do this for other reasons. The designated surplus tax disappears, there is no

*[Traduction]*

**Le président:** S'il s'agit d'un gain en capital. Si cette transaction a été effectuée avant le changement, et cette situation a existé, si vous appliquez la loi actuelle, il s'agirait d'un revenu. Ai-je raison?

**M. Birk:** Non, il ne s'agirait pas d'un revenu. Il s'agirait de la même chose.

**Le président:** Il s'agirait d'un gain en capital?

**M. Birk:** Je vous demande pardon?

**Le président:** Si l'exemple que vous citez démontre ce qui se passerait en vertu des propositions contenues dans le Bill C-11—c'est ce que cela fait n'est-ce-pas?

**M. Birk:** En vertu du système actuel, nous devrions proposer quelque chose d'autre. Si les actions étaient transférées à une autre société, le surplus de cette société serait alors gelé ou considéré désigné et ne pourrait être retiré que sur versement de l'impôt de 25 p. cent. Il s'agit d'un moyen d'éviter cette situation.

Si la société B, se portait acquéreur de la société A, qui avait un surplus de \$100 dans son compte, était à un certain moment ce surplus de \$100 dollars serait désigné et avant qu'il ne puisse appartenir à la société B, il serait assujéti, en vertu de la loi actuelle, à l'impôt spécial de 25 p. cent sur le surplus désigné. Si cet impôt sur le surplus désignée est enlevé, la Société B pourrait alors acquérir les actions de la société A et racheter le surplus sans devoir acquitter l'impôt, parce que la société B pourrait émettre des actions préférentiels à l'intention de ses actionnaires, comme je l'ai démontré et pourrait les rembourser par la suite. En réalité, en constituant une société de portefeuille, on pourrait tout simplement dire que les \$100 appartiennent à la société B, et rembourser les actions privilégiées; cela contenterait tout le monde; car on aurait de cette façon recouvrer de la société A l'excédent total, sans avoir payé le moindre impôt.

**M. Gillespie:** Il s'agit en d'autres mots d'un «dépouillement».

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce mot est-il encore accepté?

**M. Poissant:** Cela dépend de la façon dont on l'utilise.

**M. Birk:** Il ne s'agit pas d'une idée nouvelle sauf qu'à l'heure actuelle nous disposons de diverses mesures pour empêcher cette sorte de chose. On restreint maintenant son utilisation aux situations où la personne qui vend des actions à une autre société contrôle la nouvelle société après la transaction. C'est donc beaucoup plus restreint.

**Le sénateur Cook:** Il ne s'agit pas d'enrayer une échappatoire que pourrait entraîner les amendements?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il ne s'agit donc pas d'un sujet d'inquiétude.

**M. Birk:** Non.

**M. Poissant:** Ces amendements éliminent un type d'excédent, mais entraînent certaines complications car ils abrogent un article particulier de la loi. Ils doivent le faire pour d'autres raisons. L'impôt sur l'excédent désigné disparaît, il n'y a



## [Text]

special tax anymore, but in order that we do not use that open door anymore, we will provide otherwise that it still is taxable.

**Mr. Birk:** There is provision in the act for this. Section 247 has a lot of discussion on this. Many representations have been made on this because it actually gives discretionary power to the minister, and with the removal of this designated surplus, and this particular provision, the safeguard against "strip" in section 247 would not be necessary anymore.

**Senator Cook:** What is section 247?

**Mr. Birk:** If there is a major transaction which would eliminate some taxes that would otherwise be payable the minister has the discretion of discussing it. In this sense, of course, section 247 would be applicable. Let us suppose I wanted to buy and operate a company from a person who has retired, in this case Mr. A, and there is a great deal of cash in this company, including pre-1972 surplus. Let us suppose I form company B by financing it through a bank loan, then company B will acquire from company A the shares. If there is a great deal of cash shown in this company I can, in fact, bring it up to company B and then pay back the loan I had taken out to buy those shares, and there will be no tax, because this designated surplus tax does not exist anymore. The famous 84.1 section does not apply in this case because it is an arms length transaction. Things are made easier now.

As was explained a few years ago in various discussion papers from the Department of Finance, in such a case where there is an arm's-length transaction or a business reason behind the transaction, the provisions would not be enforced. That is not feasible except in an arm's-length transaction. That is what section 84.1 is all about.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Section 84.1, which is now section 185(1), (2) and (3), has about 20 lines in it. Is the draftsmanship adequate for the result you are now describing to us, in your opinion?

**Mr. Birk:** The draftsmanship follows the system and the style of setting up sections, as has been done up to now in the act, and to that extent it is technically correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is more than 20 lines.

**Mr. Birk:** It is a very difficult concept to reconstruct, particularly in a text like this.

**Senator Connolly (Ottawa West):** However, you think that technically it is well done?

**Mr. Birk:** Yes, I think it is. Now, if I may, I would ask you to turn to page 6 where we come across a new concept "Persons who act in concert". That is a new terminology, I think, in the act, and there is no particular definition, so this may introduce some uncertainty as to what the expression "Persons who act in concert" means.

## [Translation]

désormais plus d'impôt spécial, mais afin d'éviter cette échappatoire, nous nous arrangerons de toute façon pour qu'il reste imposable.

**M. Birk:** Il y a une disposition à cet effet dans la loi. L'article 247 a fait l'objet de nombreuses discussions. Beaucoup de pressions ont été exercées en raison du pouvoir discrétionnaire qu'il confère au ministre, et avec le retrait de cet excédent désigné et de cette disposition particulière, la protection contre «le dépouillement» à l'article 247 ne serait plus nécessaire désormais.

**Le sénateur Cook:** Que stipule cet article 247.

**M. Birk:** S'il arrivait qu'une transaction importante élimine certains impôts, par ailleurs payables, le ministre peut toujours la remettre en cause. L'article 247 serait naturellement applicable dans ce sens. Supposons que je veuille acheter et exploiter une entreprise d'une personne qui a pris sa retraite qu'on appellera tout simplement monsieur A et que cette société possède d'importants capitaux y compris des surplus d'avant 1972. Supposons que je forme la société B à l'aide d'un prêt bancaire et que la société B achète ensuite les actions de la société A. Si cette société possède un actif important, je peux le transférer à la société B et rembourser l'emprunt que j'ai dû contracter pour acheter ses actions sans payer d'impôt parce que cet impôt sur le surplus désigné n'existe plus. Le fameux paragraphe 84(1) ne s'applique pas dans ce cas parce qu'il s'agit d'une transaction sans lien de dépendance. Les choses sont plus faciles maintenant.

Comme on l'a expliqué il y a quelques années dans divers documents de travail émanant du ministère des Finances, ces dispositions ne s'appliquent pas lorsqu'il s'agit d'une transaction sans lien de dépendance ou d'une transaction dans un but commercial. Ce n'est pas possible excepté pour une transaction sans lien de dépendance. C'est sur quoi porte le paragraphe 84(1).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le paragraphe 84.1 qui est maintenant l'article 185(1) (2) (3) comporte environ 20 lignes. A votre avis, le libellé de cet article est-il suffisamment clair à ce sujet?

**M. Birk:** Le libellé se conforme au style qui a été suivi jusqu'à maintenant dans la rédaction des articles et est donc techniquement exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'article a plus de 20 lignes.

**M. Birk:** C'est un concept très difficile à cerner, particulièrement dans un texte de ce genre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous croyez cependant qu'il est techniquement bien rédigé.

**M. Birk:** Oui, je le crois. Si vous me le permettez, j'aimerais que vous passiez à la page 6 où l'on aborde un nouveau concept, celui des «personnes qui agissent de concert». C'est une nouvelle terminologie, si je ne m'abuse, qui n'a pas encore été définie ce qui peut laisser planer certains doutes en ce qui concerne la signification de l'expression «personnes qui agissent de concert».

[Texte]

**Senator Macnaughton:** What would be your interpretation of those words?

**Mr. Birk:** I think it would mean a group of persons who own a company and then combine their shares so that you have four or five people who throw their shares into another pot—a group of related persons with a common purpose. However, that might be a point to question the department on.

Then we come to section 84.1(3) on page 6. I had some comments to make on that as to some deficiencies in that clause, but in Bill C-11 they have been corrected so there is no problem any more.

The next comment is on section 84.2 and is related to the computation of the paid-up capital of a corporation. The only point being introduced here is that the so-called paid-up capital deficiency which existed as of March 31, 1977, will be carried forward under those circumstances described and which are applicable under 84.1. The paid-up capital deficiency in that case will be carried forward to the new computation of paid-up capital. That is, if a company has a paid-up capital of \$100, but under the present rules it had a paid-up capital deficiency of \$20, then its new paid-up capital will be reduced by \$20 and will be only \$80 and any distribution can only be done to the extent of \$80. That is a very complicated section technically, 84.2.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It seems to me that the computations of this legislation are extremely high. Are there any other national jurisdictions with comparable provisions? What about the United States or the United Kingdom? Do they have this kind of legislation?

**Mr. Birk:** The United States tax system—that is, the act plus the regulations—is considered to be far more complex than the Canadian system because it deals with many more issues than we have. The statute itself is probably easier to read in the United States than it is in Canada.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You mean the United States statute is easier to read?

**Mr. Birk:** Yes, because most of the complications are put into the regulations there.

**Senator Cook:** Are they passed by Congress or are they simply administrative?

**Mr. Birk:** I am not sure whether they have to be passed by Congress.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are provisions of this kind inhibiting to business? I am not talking about the tax incidence; I am talking about the corporate structures required to achieve proper purposes under the Income Tax Act as it is now proposed to be written. Are these things helpful to business and the way it is done or are they designed primarily to collect?

**Mr. Birk:** I would answer that question by saying that what we had after 1972 was certainly not helping business to get organized and to administer its affairs. Before turning around one had to consult all kinds of advisors and even they did not know what was happening in all cases. Many of these provisions now are designed to simplify many of the complexities

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Comment interpréteriez-vous cette expression?

**M. Birk:** Je crois qu'il s'agit d'un groupe de personnes qui possèdent une société, qui mettent ensuite en commun leurs actions et qui poursuivent un même but. Cependant, il conviendrait peut-être d'interroger le ministère à ce sujet.

Cela nous amène au paragraphe 84.1(3) à la page 6. J'avais relevé certaines imperfections dans ce paragraphe, mais elles ont été corrigées dans le projet de loi C-11. Ce paragraphe ne pose donc plus de problème.

Le prochain commentaire porte sur l'article 84.2 qui a trait au calcul du capital versé d'une société. Le seul point nouveau ici est que la disposition sur la dite insuffisance de capital versé qui existe depuis le 31 mars 1977 continuera d'avoir cours dans les circonstances s'appliquant aux termes de l'article 84.1. L'insuffisance de capital versé sera reporté dans ce cas au nouveau calcul du capital versé. Ainsi, si une société possède un capital versé de \$100 et que son insuffisance de capital versé en vertu des règlements actuels est établi à \$20, son nouveau capital versé sera alors réduit de \$20 et sera maintenant de \$80 et seule cette somme pourra être distribuée. L'article 84.2 est un article technique très complexe.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que ce gouvernement a établi des calculs très élevés dans ce bill. Existe-t-il des dispositions semblables dans d'autres juridictions nationales? Qu'en est-il des États-unis et du Royaume-Uni? Ces pays ont-ils adopté une loi de ce genre?

**M. Birk:** Le régime fiscal des États-unis, c'est-à-dire la loi et les règlements, sont considérés beaucoup plus complexes que le régime canadien parce qu'il englobe beaucoup plus de points que le nôtre. La loi elle-même est probablement plus facile à lire aux États-Unis qu'au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous voulez dire que la loi adoptée aux États-Unis se lit plus facilement?

**M. Birk:** Oui, parce que puisque toutes les complications sont incluses dans les règlements aux États-Unis.

**Le sénateur Cook:** Sont-ils adoptés par le Congrès ou s'agit-il simplement de règlements administratifs?

**M. Birk:** J'ignore s'ils doivent être adoptés par le Congrès.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les dispositions de ce genre entravent-elles les opérations commerciales? Je ne parle pas de l'imposition fiscale même, mais des structures corporatives nécessaires pour atteindre les objectifs prévus par la Loi de l'impôt sur le revenu qu'on se propose de rédiger. Ces mesures sont-elles utiles à l'entreprise et à ses opérations, ou visent-elles avant tout à recueillir de l'argent?

**M. Birk:** Je dirais que les mesures en vigueur après 1972 n'aidaient certainement pas l'entreprise à s'organiser et à gérer ses affaires. Avant de faire quoi que ce soit, les dirigeants de l'entreprise devaient consulter toute une série de conseillers qui, la plupart de temps, ne savaient pas ce qui se passait. Bien des dispositions actuelles visent à simplifier un grand nombre



[Text]

that existed then. What are left are some safeguards to provide against avoidance.

**Senator Cook:** Would it be fair to say that as a result of this act there are fewer snakes and more ladders than before?

**The Chairman:** Let me see if I understand it. The present law had a designated surplus provision, and the purpose of that was to prevent stripping without being subject to tax. Is that right?

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** Then if you wanted to distribute the designated surplus you had an income tax problem—that is to say, income tax rates. Now they have done away with the designated surplus under the amendments, is that correct?

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** And now they have provided a procedure under which you can deal with the same thing that might otherwise under the present law have been a designated surplus—you can deal with that and subject yourself to a capital gains provision, is that right?

**Mr. Birk:** The question of the capital gain only applies in very limited circumstances. The general system will be that designated surpluses will simply have been removed and what may have been called "a strip" under the present system may become acceptable as a strip.

**Senator Connolly (Ottawa West):** With tax?

**Mr. Birk:** Without any tax being payable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If it is an arm's-length transaction.

**Mr. Gillespie:** But it will be taxable if there is a capital gain involved. If you go back to the example we have just had, Mr. X was subjected in the final analysis to the same capital gain he would have been subject to had he not interposed the holding company. Is that not right?

**Mr. Birk:** That is correct, but we are dealing here with that specific restriction which is a point I want to come back to here. But a corporation may now buy control of another corporation and strip that corporation without paying any tax. So what was not permissible up to now will be permissible in the future, without tax. The tax in fact will only bite when the money goes to the shareholder and not to the new corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is the point. Ultimately the tax is going to be collected, but it will be collected from a different taxpayer, namely the shareholder when he gets his preferred shares, in this case, redeemed.

**Mr. Birk:** The tax will be collected at the time it goes to the individual shareholder, but the tax, that is, the 25 per cent designated surplus tax has been wiped out, and there is nothing to replace it.

**Senator Beaubien:** That was a refundable tax?

[Translation]

de mesures complexes d'alors. Il ne reste maintenant que des mesures pour empêcher les gens d'éluder l'impôt.

**Le sénateur Cook:** Serait-il juste de dire qu'à la suite de la présente loi, il y a plus de moyens permettant d'atteindre ce but?

**Le président:** Attendez que je voie si je comprends bien. La loi actuelle comprenait une disposition sur les surplus destinée à éviter le dépouillement sans imposition fiscale. Est-ce exact?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** Ensuite, si vous vouliez répartir l'excédent désigné vous deviez surmonter le problème des taux d'imposition fiscale. Les présentes modifications ont supprimé l'excédent désigné, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** On a maintenant prévu une procédure selon laquelle vous pouvez traiter de ce même aspect—qui autrement aurait été considéré en vertu de la loi actuelle comme un surplus désigné—et vous assujettir à une disposition des gains en capital n'est-ce pas?

**M. Birk:** La question des gains en capital ne s'applique qu'en des circonstances très précises. Le système général sera tel que les surplus désignés auront simplement été supprimés et ce qui aurait été appelé «dépouillement» en vertu du présent système pourra devenir acceptable en tant que tel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avec imposition fiscale?

**M. Birk:** Sans aucune imposition fiscale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'il s'agit d'une transaction sans lien de dépendance.

**M. Gillespie:** Mais ce sera imposable s'il y a gains en capital. Dans l'exemple que nous venons de donner, au bout du compte, M. Untel a été assujéti aux mêmes gains en capital que s'il n'y avait pas eu la société de portefeuille, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact, mais nous traitons ici d'une restriction précise à laquelle je reviendrai. Une corporation peut maintenant «acheter» le contrôle d'une autre société, et dépouiller cette dernière, sans payer aucun impôt. Donc, ce qui n'était pas permis jusqu'à maintenant le sera à l'avenir. En fait, les impôts se feront sentir seulement lorsque l'argent sera versé à l'actionnaire, et non pas à la nouvelle société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est là l'essentiel. Au bout du compte, les impôts seront recueillis, mais ils proviendront d'un contribuable différent, notamment l'actionnaire, lorsque ses actions privilégiées dans le cas qui nous concerne, seront rachetées.

**M. Birk:** Les impôts seront recueillis au moment où l'argent est versé à l'actionnaire, mais l'impôt—c'est-à-dire l'impôt de 25% sur le surplus désigné a été supprimé, et rien ne le remplace.

**Le sénateur Beaubien:** Il s'agissait d'un impôt remboursable?

[Texte]

**Mr. Birk:** No, it was not a refundable tax. The tax was paid by the corporation or by the recipient, depending on whether it was a foreign corporation, and so on. It was a one-shot deal, 25 per cent. But the tax collected from that source was so minimal, and the complexities all through the act were such that finally it hit home that those complexities were not needed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I now get back to what the chairman asked. When the individual shareholder gets his money, after whatever procedures are adopted, he cannot be taxed under the capital gains provision. He would be taxed on the basis of his receiving income at his marginal rate. Is that what you are saying?

**Mr. Birk:** In the specific example that I gave, he would be considered to have received capital gains, to have realized capital gains, when the preferred shares were redeemed from the holding company. It would be a capital gains tax.

Let me give you another small illustration. If we have our example again of company A and it acquires company B, at the present time if I pay the surplus of company B to company A I have to pay 25 per cent tax. The company has to pay 25 per cent tax. That leaves us with 75. I pay 75 to company A. Company A can then distribute \$75 to its shareholders. Under the new system, I have \$100 left. I transfer \$100 to company A, I pay to my shareholders \$100. There is no replacement for that 25 per cent tax.

**Senator Smith (Colchester):** The shareholder has to pay tax at the taxable rate.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As a capital gains tax?

**Mr. Birk:** Not as capital gains. This is a normal transaction—company A acquires company B. They have the surplus and at the moment they have to pay the tax.

**Senator Cook:** That applies only to surpluses acquired up to 1971; is that right?

**Mr. Birk:** This will apply to all surpluses. In the designated surplus that we are talking about, the \$25 or \$100 applies only to ...

**Senator Connolly (Ottawa West):** The 25 per cent is not the surplus; it is tax.

**Mr. Birk:** It is designated surplus tax. This is the surplus. The tax applies only to surplus other than capital surplus, tax paid surplus, and so forth. However, all this will fall by the wayside and the shareholder of company A will receive \$100 instead of \$75. The only place where capital gains comes in is where there is a transaction and a person has put shares into a company, rolls them to another company, pays out the surplus and wants to redeem the shares. He is deemed to have received capital gains. Why capital gains? Because dividends would have complicated the issue further, and because dividends now are taxed almost as capital gains. It is closely related capital gains. That is why, I suppose, they decided to make it more or less capital gains.

[Traduction]

**M. Birk:** Non, ce n'était pas remboursable. L'impôt était versé par la corporation ou le bénéficiaire, selon qu'il s'agissait d'une société étrangère, etc. Il s'agissait d'un marché unique: 25%. Mais l'impôt recueilli ainsi était si minime, et le processus si complexe, dans toute la loi, qu'on s'est finalement dit que toute cette complexité n'était peut-être pas nécessaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je reviens maintenant à ce qu'a demandé le président. Lorsque l'actionnaire particulier reçoit son argent, après qu'on ait suivi les procédures adoptées, il ne peut être imposé en vertu de la disposition sur les gains en capital. Ses revenus seraient imposés, au taux le plus élevé. Est-ce là ce que vous dites?

**M. Birk:** Dans l'exemple précis que j'ai donné, il serait considéré comme ayant reçu des gains en capital—comme ayant réalisé des gains en capital—lorsque des actions privilégiées ont été rachetées de la société de portefeuille. Ce serait un impôt sur les gains en capital.

Permettez-moi d'utiliser un peu plus avant la situation. Reprenons notre exemple d'une société A qui acquiert une société B: à l'heure actuelle, si je verse le surplus de la société B à la société A, je dois payer un impôt de 25 p. 100. La société doit verser un impôt de 25 p. 100. Il nous reste 75 p. 100. Je paie 75 p. 100 à la société A. La société peut alors distribuer \$75 à ses actionnaires. Dans le cadre du nouveau système, il me reste \$100. Je transfère \$100 à la société A, je verse \$100 à mes actionnaires. Rien ne remplace cet impôt de 25 p. 100.

**Le sénateur Smith (Colchester):** L'actionnaire doit payer de l'impôt au taux en vigueur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit d'un impôt sur les gains en capital?

**M. Birk:** Non, il s'agit d'une transaction ordinaire: la société A acquiert la société B. Elle a l'excédent et doit donc payer l'impôt voulu.

**Le sénateur Cook:** Cette exigence ne s'applique qu'aux excédents accumulés avant 1971, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Elle s'applique à tous les excédents. Dans le cas des surplus désignés dont nous parlons, le \$25.00 du \$100.00 ne s'applique qu'aux ...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce 25 p. 100 ne correspond pas à l'excédent, c'est le taux d'imposition.

**M. Birk:** C'est l'impôt sur le surplus désigné. C'est l'excédent. Seuls les excédents autres que les surplus de capital, les surplus libérés d'impôt et ainsi de suite sont assujettis à cet impôt. Toutefois, rien de cela ne subsistera et l'actionnaire de la société «A» recevra \$100.00 au lieu de \$75.00. Il n'y aura gain en capital que lorsqu'une transaction mettra en cause un particulier qui aura investi dans une société, puis transférée ses actions à une autre société, et qui, après avoir versé l'excédent voudra racheter ses actions. Cette personne est-elle réputée avoir reçu un gain en capital. Pourquoi parle-t-on de gains en capital? Parce que les dividendes auraient compliqué davantage le calcul et que ceux-ci sont maintenant imposés presque au même titre que les gains en capital. Ils sont étroitement



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps I should ask the question again. This is an arm's-length transaction under the new scheme, and \$100 gets into company A and is paid out to the individual shareholder when his preferred shares are redeemed. Is there a tax incidence for him?

**Mr. Birk:** No; it is a non-essential tax.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Nothing whatever?

**Mr. Birk:** No.

**Mr. Gillespie:** Are you talking about when the dividend goes out to the individual?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, after it leaves company A. The \$100 is surplus in company B. Under the new system, the \$100 is moved up into company A. He is the shareholder and he gets preferred shares for that \$100 and then has them redeemed.

**Mr. Birk:** If the shareholder—that is, Mr. "A"—has preferred shares, it depends upon what is his cost of those shares. If he got them from the company, by buying them from that company, his cost is, say, \$100. If his cost is \$50 and the paid-up capital of those shares is only \$50, then to the extent that the redemption is on \$100, he will have received the dividend on 50. In addition he has to review his capital gains computation with respect to the disposition of the shares.

**Senator Cook:** What it all comes down to is that the section really does not penalize the taxpayer but merely protects the treasury against non-arm's length transactions. There is really no reason for the tax.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Under the present system the 25 per cent tax gave the treasury a minimal return.

**Mr. Birk:** Yes; it gave some sort of return as a protective measure; but there were so many complexities that it has been removed. I think it is a very good thing.

The next item is section 85.1. This is a clarification in the act. The wording of the present act cannot really apply because the situation is different. This is just clarification. Then section 85(7). I am suggesting that the time is extended to two years, with a maximum penalty increased to \$4,000. It means that a shareholder can roll over or transfer to the company certain capital property, inventory, land, and so on.

He can transfer this to the company without realizing he can do it, at cost rather than at fair market value.

[Translation]

associés au gain en capital. C'est pourquoi, selon moi, on a décidé de les considérer plus ou moins comme des gains en capital.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être devrais-je reposer ma question. Les transferts de dividendes sont considérés, à toutes fins pratiques, comme des transactions sans lien de dépendance dans le nouveau régime, et le \$100 est d'abord versé à la société "A" qui le remet à ce particulier quand ses actions privilégiées sont rachetées. Cet actionnaire est-il assujéti à un impôt quelconque?

**M. Birk:** Non. Cet impôt n'est pas essentiel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il ne paie absolument rien?

**M. Birk:** Non.

**M. Gillespie:** Parlez-vous du moment où le dividende est versé à l'actionnaire?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, après que celui-ci a été décaissé par la société «A». Ce montant de \$100.00 est en réalité un excédent dans les livres de la société «B». Sous le nouveau régime, ce montant de \$100.00 devient un actif de la société «A». Celle-ci est l'actionnaire et achète des actions privilégiées pour ce montant de \$100 puis se les fait racheter.

**M. Birk:** Si l'actionnaire (c'est-à-dire la société «A») possède des actions privilégiées, la situation varie en fonction du coût de ces actions. Si cet actionnaire a acheté ses actions de cette société, du seul fait qu'il les a achetées de cette société, le coût est, disons, de \$100. Si ce coût était de \$50 et que le capital versé de ces actions n'était que de \$50, dans la mesure où le rachat de ces actions engagerait une somme de \$100, l'actionnaire aurait reçu le dividende sur \$50. En outre, il lui faudrait vérifier le calcul de son gain en capital en tenant compte de la façon dont il a disposé de ces actions.

**Le sénateur Cook:** L'article ne pénalise donc pas le contribuable, mais protège plutôt le fisc contre les transactions sans lien de dépendance. Il n'y a véritablement aucune raison d'exiger un tel impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sous le régime actuel, cet impôt de 25% fait bénéficier le fisc d'un revenu minimal.

**M. Birk:** Oui, il constitue une sorte de revenu de protection; mais ce système entraîne tant de difficultés qu'il doit être aboli. Je pense que c'est une très bonne chose.

Passons maintenant à l'article 85.7. La modification proposée vient clarifier la loi. Le libellé de la loi actuelle ne convient vraiment plus parce que la situation a changé. L'amendement apporte simplement une précision. Cette remarque se trouve au numéro 5.7. Je propose que le délai soit porté à deux ans, et que la pénalité maximale soit majorée à \$4,000. Cela vaudrait dire qu'un actionnaire pourrait transmettre ou transférer à une société donnée des immobilisations, des stocks, des terrains et ainsi de suite.

Cet actionnaire pourrait transférer ses actifs à une société donnée, sans que cela ne soit évident toutefois, au coût, plutôt qu'à la juste valeur marchande.

**[Texte]**

It has been found that a lot of people are not aware of all these provisions and do not know how to do them. They forget to fill in the forms, and so forth, and this is why this is extended for one year. Also there is a certain penalty if one does not do that in time. They have extended it, and if somebody does not do it, and wants to do it later on, there is a certain maximum penalty on that. That is the enlarged time frame in which taxpayers can avail themselves of this provision.

**Mr. Gillespie:** Am I not right in saying that the provision does not change the time within which you can make the election without a penalty?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Mr. Gillespie:** In other words, to avoid any penalty you still have to make the election, but is it within six months, or the end of the tax year of either one of the parties?

**Mr. Birk:** There are two parties, the company and the individual, and the first date that that person has to file has to be by April 30. That time frame is still the same, that they have two years thereafter and then there is a penalty.

The next point is section 85.1. This section is in the act at the present time and it provides for a share exchange free of tax, and there is a small qualification now to say that the shares that the person holds thereafter must not have a fair market value of more than 50 per cent of the fair market value of the shares outstanding. This is to prevent, again, a certain evasion or to try to make this section applicable in cases it was not designed for. It is a further small clarification.

The next point is section 87. This section deals with corporation amalgamation and, in this particular paragraph, the act now recognizes the short form amalgamations which are not possible under the new Corporations Act, in that shares will not necessarily have to be issued by the new corporation. The old shareholders are deemed to have received new shares from the amalgamated companies even if, legally, they have not received any new shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** By "legal", do you mean physically changing the certificates?

**Mr. Birk:** Right.

**The Chairman:** What is the next item?

**Mr. Birk:** The next item would be section 87, on page 7. Section 87(2)(w) again is a subsection dealing with the amalgamation of companies. There are new provisions on the amalgamation of companies, and this is a major change. Formerly, losses in the predecessor corporations, the corporations to be amalgamated would be losses at the time of amalgamation. It is now provided—and this is in section

**[Traduction]**

On a constaté qu'un grand nombre de personnes ne sont pas conscientes de ces dispositions et ne savent pas s'en servir. Elles oublient de remplir les formules, et ainsi de suite. C'est pourquoi le délai est reporté d'un an. Également, le contribuable est pénalisé s'il ne se conforme pas aux exigences dans les délais prescrits. Le délai a donc été élargi de sorte qu'une personne qui aurait négligé de se prévaloir de cette disposition dans les délais prescrits et qui désirerait le faire plus tard, serait pénalisée d'une certaine façon, mais la pénalité serait toutefois limitée. Voilà qui concerne le délai élargi accordé aux contribuables qui désirent se prévaloir de cette disposition.

**M. Gillespie:** Ai-je raison d'affirmer que cette disposition ne modifie en rien le délai prévu dans lequel le contribuable peut faire son choix sans être pénalisé?

**M. Birk:** Exactement.

**M. Gillespie:** En d'autres termes, pour ne pas être pénalisé, le contribuable doit encore faire un choix, mais dans les six mois, ou avant la fin de l'année financière de l'une des deux parties, n'est-ce pas?

**M. Birk:** On considère donc qu'il y a deux parties, la société et le particulier, et la première date que cette personne doit avoir en mémoire est le 30 avril. Le délai est encore le même, soit de deux ans, après quoi il y a pénalité.

Passons maintenant à l'article 85.1. Cette disposition, qui apparaît déjà dans la loi actuelle, stipule que les transferts d'actions ne sont pas imposables. Le nouveau projet de loi apporte une légère modification en ce sens que les actions qu'une personne détient par la suite ne doivent pas avoir une juste valeur marchande excédant 50% de la juste valeur marchande des actions existantes. Cette mesure vise à empêcher, une fois de plus, une certaine évasion ou tente de rendre cet article applicable dans certains cas qui n'avaient pas été prévus initialement. L'amendement apporte donc une autre petite précision.

Passons maintenant à l'article 87. Cet article traite des fusions de corporations et, dans le paragraphe qui nous concerne, la loi reconnaît maintenant l'existence des fusions restreintes qui ne sont pas autorisées par la nouvelle Loi sur les corporations commerciales canadiennes qui stipule que les actions ne seront pas obligatoirement émises par la nouvelle corporation. Les anciens actionnaires sont réputés avoir reçu de nouvelles actions de la société fusionnée même si, légalement, ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par «légalement», entendez-vous qu'il y a eu modification physique des certificats?

**M. Birk:** Oui.

**Le président:** Quel est l'article suivant?

**M. Birk:** C'est l'article 87, à la page 7. L'alinéa 87(2)w) se rapporte aussi à la fusion de sociétés. Il renferme de nouvelles dispositions à ce sujet. C'est une modification importante. Auparavant, les pertes dans les anciennes sociétés, soit celles qui devaient être fusionnées, étaient des pertes au moment de la fusion. Le paragraphe 87(2.1) stipule maintenant que les pertes autres que les pertes en capital, c'est-à-dire les pertes



[Text]

87(2.1)—that non-capital losses—that is, business losses—and net capital losses are accumulated losses and can be carried forward into the new company on amalgamation. That is what that section is dealing with.

Section 87(2)(w) speaks about restricted farm loss, so you can still amalgamate two farming companies and the loss will not be carried forward on your respective farm losses.

Now, in section 87.3 here again we talk about amalgamation, and this is a clarification of the paid-up capital of the amalgamated companies. There is one small question that arises. The act now refers to an amalgamation or a merger, and this raises a question: Why introduce now the term "merger", when this has not existed in the act before? Otherwise there is no major change.

**Senator Cook:** Is there any difference between "amalgamation" and "merger", in fact?

**Mr. Gillespie:** We don't know what "merger" is. "Amalgamation" is a technical term used in Canadian company law, but I have never come across the word "merger".

**Senator Cook:** In common, everyday language it means the same, doesn't it?

**Mr. Poissant:** I think the words are almost synonymous. There may be a legal difference between the two words but, in practice, we use them synonymously.

**Mr. Gillespie:** The question then is, why do they use both?

**Senator Connolly (Ottawa West):** The purpose of this amendment is to include the word "merger" where you used "amalgamation", is that right?

**Mr. Poissant:** Or vice versa.

**Mr. Gillespie:** The section was amended specifically to put in the word "merger".

**Senator Molson:** The Americans must have defined it as they have these tax-free "mergers". It must be defined.

**Mr. Poissant:** I think we should examine that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I have difficulty here again because I do not know what clause of the bill before us we are really alluding to when we talk about section 87.3 of the Income Tax Act. Maybe that does not matter at this stage.

**Mr. Birk:** It will be 42(7).

**Senator Connolly (Ottawa West):** What page is that?

**Mr. Gillespie:** Page 72 and following.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the top of page 73 they use the words, "Where there has been an amalgamation or a merger after March 31, 1977", and it is the use of the word "merger" you are questioning, is that right?

**Mr. Birk:** That is correct.

[Translation]

relatives à une entreprise et les pertes nettes en capital, constituent des pertes accumulées et peuvent être transférées à la nouvelle société, après fusion. Voilà l'objet de cet article.

L'alinéa 87(2)(w) parle de la perte limitée d'entreprises agricoles. Aux termes de cet article, il est toujours possible de fusionner des entreprises agricoles, et la perte ne sera pas reportée sur les pertes agricoles respectives.

Le paragraphe 87.3 parle aussi des fusions et précise le capital versé de la société fusionnée. Une question se pose cependant. Dans la version anglaise, la loi dit «amalgamation or a merger». Pourquoi introduire le terme «merger»? Outre ce détail, il n'y a pas de changement important.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il une différence entre «amalgamation» et «merger»?

**M. Gillespie:** Nous ignorons ce que veut dire «merger». «Amalgamation» est un terme technique utilisé dans la Loi sur les corporations canadiennes, mais je n'ai jamais vu le terme «merger».

**Le sénateur Cook:** Dans la langue courante, cela signifie la même chose, non?

**M. Poissant:** Je pense que les deux termes sont pratiquement synonymes. Il y a peut-être une différence juridique entre les deux. Mais en pratique, nous les utilisons comme synonymes.

**M. Gillespie:** On peut alors se demander pourquoi on utilise les deux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette modification a pour objet de remplacer le terme «amalgamation» par celui de «merger»?

**M. Poissant:** Ou vice-versa.

**M. Gillespie:** On a modifié cet article précisément pour introduire le terme «merger»?

**Le sénateur Molson:** Les Américains ont dû en donner une définition puisqu'ils parlent de «free-tax mergers».

**M. Poissant:** Je pense qu'on devrait examiner cette question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai encore une fois de la difficulté à comprendre, car je ne sais pas à quelle disposition du présent projet de la loi nous faisons vraiment allusion lorsque nous parlons du paragraphe 87.3 de la Loi de l'impôt sur le revenu. À ce stade-ci, cela n'a peut-être pas d'importance.

**M. Birk:** Nous passons au paragraphe 42(7).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A quel page?

**M. Gillespie:** Pages 72 et suivantes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En haut de la page 73, la version anglaise dit «where there has been an amalgamation or a merger after March 31, 1977». C'est l'utilisation du terme «merger» que vous remettez en question, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact.

## [Texte]

**Senator Cook:** Does it have anything to do with tax relief between Canada and the U.S.A.?

**Mr. Gillespie:** Tax on mergers of two or more corporations. Perhaps one of the provincial companies acts has started to use the word "merger".

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is something to be looked into.

**Senator Cook:** I do not think it does any harm.

**Mr. Poissant:** No.

**Mr. Gillespie:** We would like to know what it does mean.

**Mr. Poissant:** Unless we went to the Companies Act and we are adding a new definition of "merger"—and that is possible.

**Senator Cook:** It is disturbing to see such a suspicious frame of mind.

**The Chairman:** I don't think there is any value in spending much time on that. In another couple of days we will have the bill, which got first reading last night, amending the Canada Business Corporations Act and we will be able to see whether in relation to that act they attempt in any way to deal with mergers vis-à-vis amalgamations; or it may be intended to refer to some provincial statutes, which we shall have to look at.

**Senator Walker:** And it is in quotation marks.

**Mr. Poissant:** In French they say l'unification. I have never heard the word "merger" in practice.

**Senator Molson:** Do they have two words?

**Mr. Poissant:** La fusion and l'unification. What does it mean? Have you ever heard the word before?

**Senator Lafond:** L'unification does not mean either amalgamation or merger.

**Senator Molson:** What is the normal term in French?

**Mr. Poissant:** En français we use "la fusion."

**Senator Walker:** An amalgamation?

**Mr. Poissant:** It is la fusion. I know in English you have "merger" and "amalgamation", but in French we use the word "la fusion."

**Senator Walker:** Mr. Chairman, in your experience what do you think? Is there much difference between "amalgamation" and "merger"?

**The Chairman:** I would not want to attempt a definition of it at the moment, because if I had a problem I might want to feel free to offer an interpretation.

**Senator Walker:** You would twist it either way.

**The Chairman:** Never commit yourself too soon.

## [Traduction]

**Le sénateur Cook:** Cela a-t-il quelque chose à voir avec l'allègement fiscal entre le Canada et les États-Unis?

**M. Gillespie:** L'impôt sur les fusions de deux ou plusieurs sociétés. L'une des lois provinciales sur les sociétés utilise peut-être maintenant le terme «merger».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il faudra examiner la question.

**Le sénateur Cook:** Je ne pense pas que cela ait des effets négatifs.

**M. Poissant:** Non.

**M. Gillespie:** Nous aimerions cependant savoir ce que cela signifie.

**M. Poissant:** A moins que nous n'ajoutions à la Loi sur les corporations une nouvelle définition, soit celle de «merger». C'est possible.

**Le sénateur Cook:** Il est troublant de voir un esprit aussi soupçonneux.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il vaille la peine de se pencher longtemps là-dessus. Dans deux jours, nous aurons le projet de loi, qui a passé l'étape de la première lecture hier, et qui vient modifier la Loi sur les corporations canadiennes. Nous pourrions alors voir si on parle de «merger» par rapport à amalgamation. On utilise peut-être les deux termes parce qu'on veut faire allusion à certaines lois provinciales. Nous devrions examiner cette question.

**Le sénateur Walker:** Et on trouve ce terme entre guillemets.

**M. Poissant:** En français, on parle d'unification. Je n'ai jamais entendu parler de «merger» dans la pratique.

**Le sénateur Molson:** Y a-t-il deux termes en français?

**M. Poissant:** Il y a fusion et unification. Qu'est-ce que cela veut dire? Avez-vous déjà entendu ce terme auparavant?

**Le sénateur Lafond:** Unification ne signifie ni «amalgamation» ni «merger».

**Le sénateur Molson:** Quel terme utilise-t-on normalement en français?

**M. Poissant:** «Fusion», en français.

**Le sénateur Walker:** Qui veut dire «amalgamation»?

**M. Poissant:** Oui. En anglais, on trouve les termes, «merger» et «amalgamation», mais en français, on utilise seulement «fusion».

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, qu'en pensez-vous? Y a-t-il une grande différence selon vous entre une «fusion» et une «unification»?

**Le président:** Je ne voudrais pas essayer de donner de définition pour le moment, parce qu'en cas de difficultés, je voudrais pouvoir offrir une interprétation en toute liberté.

**Le sénateur Walker:** Vous pourriez vous orienter dans un sens ou dans l'autre.

**Le président:** Il ne faut jamais s'engager trop tôt.



[Text]

**Senator Macnaughton:** It may be set out in the amendments to the new Canada Business Corporations Act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We will nail them on it anyway.

**Senator Macnaughton:** We could ask them anyway. They are the super authority.

**Mr. Poissant:** Have you seen the other bill that is being tabled with the amendments?

**The Chairman:** It is not available from the printer. We should have it tomorrow maybe.

**Senator Cook:** I was going to take it home to read it tonight, but if it is not available I can't.

**The Chairman:** We will commission you to read it tonight and report on it to us in the morning.

What is the next item?

**Mr. Birk:** The next item you may find interesting is the one at the top of page 8. That refers to the liquidation of a wholly-owned subsidiary. The big change there is this. At the present time, where there is a liquidation of a wholly-owned subsidiary the assets of the subsidiary will flow up to the parent company with no tax implication to either company. The act presently provides that because of that liquidation of the subsidiary the parent has a loss on the disposition of its shares and that loss is not deductible. However, that loss can be added to the adjusted cost base of any property it has received from the subsidiary. This clause now provides that this step up, as it is called, on the cost base of the property received from the subsidiary is limited to such property as was there at the time the parent acquired control of the subsidiary. A certain restriction has been put in there.

**The Chairman:** I think your notes on this are pretty clear.

**Mr. Birk:** At the bottom of the page I make reference to the fact that now, just as it is possible with the amalgamation to conserve business losses and capital losses on the liquidation of its wholly-owned subsidiary, the same will apply; the loss carried forward will go to the parent company and the parent company will be able to claim those losses in the same manner as the subsidiary would have been able to claim them.

On page 9 there is a reference to section 88(2.1), the second paragraph. This may be something we could look at later on if you wish to comment on it. The only comment I have here is that in computing what is called a pre-1972 capital surplus at the time the subsidiary is liquidated, there is a restriction in computing that particular surplus with respect to capital surplus received from another subsidiary. It is a very technical item, but it is a restriction which in my view, is probably unnecessary.

There is nothing of major concern on that page after that.

On page 10, the second item is section 89 (6). There was great concern on Bill C-56 that on change of control the capital dividend account is going to disappear. This has now

[Translation]

**Le sénateur MacNaughton:** On pourrait trouver ces définitions dans les modifications apportées à la nouvelle Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous les mettrons au pied du mur à ce sujet, en tous cas.

**Le sénateur MacNaughton:** De toutes façons nous pouvons leur demander des explications, ils en savent plus que quiconque.

**M. Poissant:** Avez-vous vu l'autre projet de loi déposé avec les modifications?

**Le président:** L'imprimeur ne l'a pas encore mis à notre disposition. Nous pourrions peut-être l'avoir demain.

**Le sénateur Cook:** Je voulais l'emporter chez moi pour le lire ce soir, mais dans ces conditions c'est impossible.

**Le président:** Nous vous chargerons de le lire ce soir et de nous en faire un rapport demain matin.

Quelle est l'autre question?

**M. Birk:** Ce qui est mentionné en haut de la page 8 vous paraîtra peut-être intéressant. Il s'agit de la liquidation d'une filiale en propriété exclusive. Il y a là un important changement, dont je vais parler. Actuellement, en cas de liquidation d'une filiale à cent pour cent, les avoirs de cette dernière sont dirigés vers la société mère sans qu'il n'y ait aucune conséquence pour chacune des sociétés sur le plan de l'impôt. La loi actuelle stipule qu'en cas de liquidation de la filiale, la société mère a une perte sur la disposition de ses actions, perte qui n'est pas déductible. Cependant, cette perte peut s'ajouter au prix de base rajusté de tout bien qu'elle a reçu de la filiale. Cet article stipule actuellement que cette majoration, ainsi qu'elle est désignée, sur le coût de base du bien reçu de la filiale est limitée aux biens en place à l'époque où la société mère avait acquis un contrôle de la filiale. On a donc apporté une certaine restriction dans ce cas.

**Le président:** Vos notes à ce sujet sont très claires.

**M. Birk:** Au bas de la page, je signale qu'à présent, en cas de confusion, il est possible de conserver les pertes commerciales et de capital lors de la liquidation d'une filiale en propriété exclusive, et cela continue à s'appliquer; les pertes reportées iront à la société mère, et cette dernière pourra les déduire ainsi que la filiale aurait pu le faire.

A la page 9, il y a une référence à l'article 88(2.1), le deuxième paragraphe. Nous pourrions nous y reporter plus tard, si vous souhaitez faire certaines remarques. Je voudrais seulement dire à ce sujet qu'en calculant ce que l'on appelle un excédent en capital d'avant 1972, à l'époque où la filiale est liquidée, il y a des restrictions si cet excédent de capital provient d'une autre filiale. C'est une question très technique, mais aussi une restriction qui, selon moi, n'est probablement pas nécessaire.

Après cela, sur cette page, rien ne me paraît mériter d'importantes réserves.

A la page 10, le deuxième numéro renvoie à l'article 89(6). A propos du Bill C-56, il y avait eu de nombreuses critiques à propos du fait qu'à la date du changement de contrôle, le

*[Texte]*

been removed and it will disappear only in cases, as I have described in my comments, where the shares are owned by non-residents and are then acquired by a Canadian resident and the company is a private corporation.

The remainder of that page is technical in nature.

Going to the next page, I should like to give you an example of what I described before on Part IV tax.

The Part IV tax is a special tax on the dividend income received by a private corporation. That tax is now 33 per cent and it will go down to 25 per cent in 1978. At the present time this special tax does not apply if the paying corporation is controlled by the receiving corporation; that is, if the holding company controls the subsidiary it can receive that dividend tax-free. The same will be carried forward to the new system. Something else is added, which is that where the recipient corporation owns more than 10 per cent of the share capital and the fair market value of the shares issued the tax will also not apply.

There is one further restriction, which is that the cumulative deduction account of the receiving corporation and its associated companies must not exceed \$750,000. I don't want to go into the details of what is a cumulative deduction account, but it relates to the small business deduction, the low tax rate, so that private corporations can pay up to \$150,000 per annum. The point now raised by various interests and professions is why it could not be related to the \$750,000 small business deduction.

The reason companies want the section in here is to encourage joint ventures. The section number is 186(1). In fact, it is on page 12. This forms part of the last comments on that page. The section exempts, under those circumstances, Part IV tax, which was designed so that various companies could develop joint ventures.

The argument is that to develop in a large way investment in Canada you require a fairly substantial corporation and, therefore, why limit it to private corporations that totally have less than \$150,000 each or \$750,000 total or accumulated earnings? Why tie it to this restriction? In Bill C-11 there is no change in the present law. That has been maintained.

One reason why the \$750,000 would have to be in is as follows: If companies A, B and C are unrelated and form an operating company, the dividends received from the operating company are free from tax because each company has more than 10 per cent interest in the operating company. Therefore, Part IV tax does not apply, provided these companies, together, have less than \$750,000 accumulated surplus.

Now, the argument is that we have to have the \$750,000, therefore, there is only a 10 per cent interest which each

*[Traduction]*

compte des dividendes en capital risquait de disparaître. Cette disposition a maintenant été supprimée, et le compte ne disparaîtra, ainsi que je l'ai expliqué dans mes commentaires, que lorsque les actions sont entre les mains de non résidents, pour être ensuite acquises par un résident canadien, lorsque la société est une corporation privée.

Le reste de cette page est d'ordre technique.

Passons à la page suivante, et je voudrais vous donner un exemple de ce que j'ai déjà décrit à propos de l'impôt de la Partie IV.

La Partie IV de la loi prévoit un impôt spécial sur les revenus en dividendes que touche une corporation privée. Il est maintenant de 33 p. cent, et il tombera à 25 p. cent en 1978. Actuellement, cet impôt spécial ne s'applique pas si la corporation débitrice est contrôlée par la corporation bénéficiaire en d'autres termes, si la société de portefeuille contrôle la filiale, elle peut toucher ces dividendes sans avoir à payer d'impôt. La même chose s'appliquera dans le nouveau système. De plus, lorsque la corporation bénéficiaire détiendra plus de 10 p. cent du capital action et de la juste valeur marchande des actions émises, l'impôt ne s'appliquera pas non plus.

Il y a encore une autre restriction, en ce sens que le compte des déductions cumulatives de la corporation bénéficiaire et ses sociétés associées ne doit pas dépasser \$750,000. Je ne tiens pas à entrer dans les détails pour expliquer ce qu'est le compte des déductions cumulatives, mais il concerne la déduction des petites entreprises et, les taux d'impôt moins élevés, de sorte que les corporations privées puissent payer jusqu'à \$150,000 par an. Différents groupes et corps professionnels se demandent actuellement pourquoi cela ne pourrait pas être mis sur le même plan que la déduction de \$750,000 concernant les petites entreprises.

Les sociétés veulent l'inclusion de cet article pour encourager les entreprises à capitaux mixtes. Le numéro de l'article est 186.1 Il se trouve à la page 12. Cela forme la dernière partie des commentaires sur cette page. L'article exempte, dans ces circonstances, les impôts prévus à la partie IV; ceci devait permettre aux diverses sociétés de former des entreprises à capitaux mixtes.

Elles prétendent que pour augmenter l'investissement au Canada il nous faut des sociétés assez importante; pourquoi donc limiter cette possibilité aux sociétés privées qui ont au total moins de \$150,000 chacune, ou \$750,000 au total, de revenus cumulatifs. Pourquoi faire jouer cette restriction? Le Bill C-11, n'apporte aucun changement à la loi actuelle. Ces dispositions ont été maintenues.

Voici une des raisons pour lesquelles il faudrait fixer un plafond de \$750,000: si les sociétés A, B et C ne sont pas rattachées et forment une société d'exploitation, les dividendes reçues de cette dernière sont non imposables parce que chacune des compagnies a une participation supérieure à 10 p. cent dans la société d'exploitation. Ainsi, l'impôt prévu à la partie IV ne s'applique pas, pourvu que ces sociétés, ensemble, aient moins que \$750,000 de surplus cumulatif.

Par ailleurs si l'on veut fixer un maximum de \$750,000, chaque société est tenue d'avoir un intérêt de 10 p. cent



[Text]

company must have. We could have nine companies each holding 10 per cent in the operating company, and since these companies are unrelated, they are dealing at arm's length, these companies could, in fact, pay dividends to the holding company free from tax until such time as each holding company accumulates its deduction of \$750,000. This is the situation, and to that extent it is very interesting. But if any of those companies was a substantial private company with \$1 million in accumulated surplus, it would not receive the dividends tax free.

**The Chairman:** This has changed?

**Mr. Birk:** That has changed.

**The Chairman:** Why has that been necessary?

**Mr. Birk:** It is designed to encourage investment in joint enterprises. Formerly, one had to control a company in order to have the exemption. Now it is limited to 10 per cent. If the company has 10 per cent interest in another company it can receive the dividends free, except in the instance of a large private company that has more than \$750,000 accumulated surplus. This company cannot receive the dividends tax free.

I am posing the question, "Why the difference?" This is something you may wish to discuss among yourselves.

**Mr. Gillespie:** In effect the \$750,000 limitation prohibits large private companies from participating in joint ventures, and that is, perhaps, if there is a fault in this amendment, where it lies.

**The Chairman:** It may not be beneficial to prohibit private companies from participating in joint ventures.

**Mr. Gillespie:** It will only enable small private companies to participate in joint ventures and not large companies.

**The Chairman:** Is this represented to be a benefit to a small company and, therefore, preventing the larger companies from enjoying it?

**Mr. Gillespie:** I do not think the \$750,000 limitation is in there to prevent participation by large companies, but that is what, in effect, the result is.

**The Chairman:** What would happen if a large private company went ahead with this?

**Mr. Gillespie:** It would be subject to the 25 per cent tax.

**Senator Connolly (Ottawa West):** While the smaller company would escape it.

**The Chairman:** They are subject to the 25 per cent tax in any event. That is the refundable tax, is it not?

**Mr. Gillespie:** Yes.

[Translation]

seulement. Nous pourrions avoir neuf sociétés qui détiendraient chacune 10 p. cent des actions de la société d'exploitation et puisque ces sociétés ne seraient pas rattachées et n'auraient aucun lien de dépendance elles pourraient, de fait, payer des dividendes non imposables à la société actionnaire jusqu'à ce que chacune accumule sa déduction admissible de \$750,000. Voilà la situation telle qu'elle se dessine et dans cette mesure elle est très intéressante. Mais si une de ces sociétés est une société privée assez importante dont le surplus cumulatif s'élève à \$1 million, elle ne peut pas recevoir de dividendes non imposables.

**Le président:** La situation a changé?

**M. Birk:** Oui.

**Le président:** Pourquoi ces mesures ont-elles été nécessaires?

**M. Birk:** Elles visent à encourager les investissements dans les entreprises à capitaux mixtes. Auparavant, il fallait avoir le contrôle d'une société pour avoir droit à l'exemption. Depuis on a fixé une limite de 10 p. cent. Si la société a une participation supérieure à 10 p. cent dans une autre société elle peut recevoir des dividendes non imposables sauf dans les cas d'une importante société privée qui a plus de \$750,000 en surplus accumulatifs. Cette société ne peut pas recevoir de dividendes non imposables.

Je pose la question: «Pourquoi la différence?» Vous voudrez peut-être discuter de cet aspect entre vous.

**M. Gillespie:** De fait, la limite de \$750,000 empêche les sociétés privées importantes de participer aux entreprises à capitaux mixtes et c'est peut-être une des lacunes de cette modification.

**Le président:** Il n'est peut-être pas avantageux d'empêcher les sociétés privées de participer aux entreprises à capitaux mixtes.

**M. Gillespie:** Cette disposition permettra tout simplement aux petites sociétés privées plutôt qu'aux sociétés importantes de participer aux entreprises à capitaux mixtes.

**Le président:** Est-ce que l'on considère que c'est avantageux pour les petites sociétés au détriment des sociétés importantes à qui on refuse cette possibilité?

**M. Gillespie:** Je ne crois pas que la limite de \$750,000 ait été imposée afin d'empêcher les sociétés importantes de former ce genre d'entreprises, mais, tout compte fait, c'est ce qui se produira.

**Le président:** Qu'arriverait-il si une société privée importante s'avisait de se lancer dans une telle entreprise?

**M. Gillespie:** Elle devrait payer un impôt de 25 p. cent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Alors que les petites sociétés n'y seraient pas assujetties.

**Le président:** Elles sont toutes assujetties à l'impôt de 25 p. cent. Mais il s'agit d'un impôt remboursable sous forme de dividendes, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui.

[Texte]

**Mr. Birk:** They will not be subject to this tax anymore. If they hold 10 per cent in the company, they are eliminated from that tax.

**Mr. Poissant:** Immediately after there is a restriction. They seem to open the door about this wide.

**The Chairman:** If they went ahead and dealt with the situation they would be subject to the refundable tax.

**Mr. Birk:** Yes.

**The Chairman:** At some stage, since it is a refundable tax, they will get it back.

**Mr. Poissant:** But they are deprived of a fair amount of money, and that is not helping the economy. If the intention is to get these companies merged for national projects, why then, should they have to pay 25 per cent?

**The Chairman:** Why should it be without limitation?

**Mr. Poissant:** The idea is to get these companies together on large projects.

**The Chairman:** If that is the case, and it is beneficial, why should there be any limitation?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Birk perhaps hinted at this when he said that if the \$750,000 limitation were not imposed by the new legislation, and if you had ten holding companies each holding 10 per cent in the operating company, there would be some anomaly. I did not get the anomaly.

**Mr. Birk:** I will be glad to explain this, senator. The \$750,000 relates to this company and any associated companies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For the benefit of the reporter, the holding company.

**Mr. Birk:** Yes. The holding company is not related to holding company B or holding company C, so if holding company A has no associated corporations, then it can receive dividends free from the refundable tax until such time as it has an accumulated surplus of \$750,000. There could be nine companies like that, each having a little more than 9 per cent.

**The Chairman:** The refundable tax only applies to anything over \$750,000.

**Mr. Birk:** For each company. Each company may have up to \$750,000 free from the special tax.

**The Chairman:** My concept of \$750,000 is that it is a fair amount of money.

**Mr. Birk:** Yes, but if one company started off by having . . .

**Senator Connolly (Ottawa West):** One holding company.

**Mr. Birk:** If one holding company started off by having a surplus already accumulated, it will be precluded from this ceiling.

[Traduction]

**M. Birk:** Dorénavant elles ne seront plus assujéties à cet impôt. Si elles détiennent 10 p. cent des actions d'une société, elles ne sont pas tenues de payer l'impôt.

**M. Poissant:** Mais immédiatement après, on impose des restrictions qui ne laissent plus place à beaucoup de manœuvres.

**Le président:** Si elles allaient de l'avant dans des cas semblables, elles devraient payer l'impôt remboursable.

**M. Birk:** Oui.

**Le président:** Puisqu'il s'agit d'un impôt remboursable, elles finiraient par le récupérer.

**M. Poissant:** Mais elles sont privées d'une somme considérable, et cela n'aide pas l'économie. Si l'intention était de permettre à ces sociétés de fusionner pour réaliser des projets d'importance nationale, pourquoi devraient-elles payer un impôt de 25%?

**Le président:** Pourquoi ne devrait-il pas y avoir de limite?

**M. Poissant:** Parce qu'on veut que ces sociétés se regroupent pour réaliser des projets importants.

**Le président:** Si c'est le cas, et que les résultats seront avantageux, pourquoi doit-on fixer une limite?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** M. Birk a laissé entrevoir la réponse lorsqu'il a dit que s'il n'y avait pas cette limite de \$750,000, imposée par la nouvelle loi, on pourrait se retrouver avec dix sociétés actionnaires détenant chacune 10% d'actions dans la société d'exploitation et il y aurait là une anomalie. Je n'ai cependant pas compris ce qu'elle serait.

**M. Birk:** Je serais heureux de vous expliquer ce qui en est, sénateur. La société et toutes les sociétés affiliées sont tenues de respecter le plafond de \$750,000.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour l'information du reporter, il s'agit de la société actionnaire.

**M. Birk:** Oui. La société actionnaire n'est pas rattachée à la société actionnaire B ou C; si la société A n'a pas de société affiliée, elle peut recevoir des dividendes non assujettis à l'impôt remboursable sous forme de dividendes jusqu'à ce qu'elle ait accumulé un surplus cumulatif de \$750,000. Il pourrait donc y avoir neuf sociétés détenant chacune un peu plus de 9% des actions.

**Le président:** L'impôt remboursable sous forme de dividendes ne s'applique qu'aux montants supérieurs à \$750,000.

**M. Birk:** Pour chaque société. Chaque société peut avoir jusqu'à \$750,000 non assujettis à l'impôt spécial.

**Le président:** \$750,000 me semblent une coquette somme.

**M. Birk:** Oui, mais si au départ une société avait . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Une société actionnaire.

**M. Birk:** Si une société de portefeuille initialement a un excédent déjà accumulé, le plafond ne lui sera pas applicable.



[Text]

**The Chairman:** You mean any further amount. They can receive up to \$750,000.

**Mr. Birk:** Assuming that holding company, A when it joined the group, had a surplus of \$1 million . . .

**The Chairman:** They would all have to receive the same dividend at the same time.

**Mr. Birk:** Yes, except company A would be subject to the 35 per cent tax, and companies B and C would not be subject to that tax.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Simply because B and C had no surplus?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or less than the \$750,000.

**Mr. Birk:** That is right.

I would like to go now to a new term, or a new definition, which you will find on page 15. This refers to section 248, which is the definitions section of the Income Tax Act. There is a new definition with respect to notice of dividend, and there are some changes on this thing here because it has changed since last Friday, with the introduction of the new bill. A dividend includes a stock dividend under the present act. But under the future provisions it will also include a stock dividend except—and here are the exceptions—if it is paid by a public corporation to a Canadian resident after March 31, 1977, or to a non-resident owner of a corporation which has less than 10 per cent in the Canadian corporation. So a taxpayer receiving a stock dividend after March 31 from such a corporation will be deemed not to have received a dividend.

Now what would happen would be this. If you receive a stock dividend now from the corporation, the corporation will capitalize the surplus equal to the amount of the paid-up capital of the share which you receive. If you received \$100 dividend and you received a share for that \$100 and they capitalize the surplus, that surplus will not be subject to tax in the corporation, and when you receive the stock dividend it will not be subject to tax in your hands. But at the time you sell that share you will have realized a capital gain and that capital gain will be equal to \$100, because that is the value you have received and the cost to you is nil and you have not been taxed on it, so therefore at the time you sell it and you get \$100 you will be taxed on \$50. But a corporation can now convert its surplus into a capital gain into your hands through stock dividends. So it will be possible for a public corporation to capitalize surplus and the shareholder will be deemed to have received a capital gain.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That makes sense.

**Mr. Birk:** Again, it is only possible because there is now an approximation of the same rate on dividends and capital gains. There is not much of a difference.

**Senator Beaubien:** But you are not taxed unless you sell it.

[Translation]

**Le président:** Vous voulez dire tout autre montant en excédent. Elles peuvent recevoir jusqu'à concurrence de \$750,000.

**M. Birk:** Supposons que la société de portefeuille A, lorsqu'elle s'est jointe au groupe avait un surplus de 1 million de dollars . . .

**Le président:** Elles devraient toutes recevoir les mêmes dividendes en même temps.

**M. Birk:** Oui, sauf que la société A serait assujettie à l'impôt de 35% et que les sociétés B et C n'y seraient pas assujetties.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Simplement parce que B et C n'avaient pas d'excédents?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou moins que \$750,000.

**M. Birk:** C'est exact.

Je voudrais maintenant considérer un nouveau terme ou une nouvelle définition que vous trouverez à la page 15. Cela porte sur l'article 248, qui est l'article des définitions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il y a une nouvelle définition en ce qui concerne l'avis de dividendes, et certains changements ont été faits à ce sujet ici, parce que des modifications ont été apportées depuis vendredi dernier à la suite de la présentation du nouveau bill. Un dividende comprend un dividende en actions en vertu de la loi actuelle. Mais dans le cadre des dispositions futures, il inclura également un dividende en actions, et voici les exceptions, sauf s'il est versé par une société publique à un résident canadien, après le 31 mars 1977, ou à un non-résident propriétaire d'une société qui a moins de 10 p. cent d'actions dans la société canadienne. Par conséquent, un contribuable à qui une telle société aurait versé un dividende en actions après le 31 mars ne serait pas réputé avoir reçu un dividende.

Or, il se produira ceci; si aujourd'hui, la société vous verse un dividende en actions, elle capitalisera l'excédent égal au montant du capital libéré de l'action que vous recevez. Si vous avez touché \$100.00 de dividende, que vous recevez une action pour ces \$100.00, et que la société capitalise l'excédent, ce dernier n'est pas assujéti à l'impôt, que ce soit du point de vue de vos responsabilités fiscales ou de celles de la société. Mais lorsque vous vendrez cette action vous réaliserez un gain de capital qui s'élèvera à \$100.00, parce que c'est la valeur que vous avez reçue. Ce gain ne vous avait rien coûté et il n'était pas imposable, par conséquent lorsque vous le vendez et que vous touchez \$100.00, vous devez payer un impôt sur \$50. Donc, maintenant une société peut transférer son excédent en gain de capital à votre compte au moyen de dividendes en actions. Par conséquent, une société publique aura la possibilité de capitaliser l'excédent, et l'actionnaire sera réputé avoir réalisé un gain de capital.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est logique.

**M. Birk:** Là encore, c'est possible parce qu'actuellement le taux applicable aux dividendes et aux gains de capital est presque le même.

**Le sénateur Beaubien:** Mais l'impôt n'est prélevée qu'au moment de la vente.

[Texte]

**Mr. Birk:** That is right.

**Senator Beaubien:** You can keep it forever if you want to.

**Mr. Birk:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If you die, it will be deemed to be sold, so you cannot keep it forever.

**Senator Beaubien:** But it would be forever for you.

**Senator Molson:** That seems to make good sense.

**Mr. Birk:** Also if you receive a stock payment from a foreign corporation, this applies to it as well, but it does not apply in the case of a private corporation. You cannot have a private corporation pay itself a stock dividend and use it as a capital gain.

**Senator Molson:** That point there in the middle of the slide applies to a non-resident who owns more than 10 per cent, does it?

**Mr. Birk:** That is right. The same applies to a non-resident. This is something Mr Chrétien produced. A non-resident will be treated in the same way. That is, he will not be deemed to have received the dividend provided he does not own more than 10 per cent in that company.

**Senator Molson:** But if he owns 11 per cent, what will happen?

**Mr. Birk:** He will be deemed to have received the dividend.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And that is taxable when it is income.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the value of the share that he gets at the time that he gets it.

**Mr. Birk:** That is right. And it will be subject to withholding tax. This is the concept of dividends and stock dividends.

The other major concept on the same page . . .

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is this on the same point?

**Mr. Birk:** No. There is a change in the definition under section 256(7). This is the last comment on that page, and there is a change in what is called the definition of "control".

We have here company A which controls company B and company C. If control by A were sold to B or to C, it would be deemed to be a change of control legally, because there was a change of legal control, and that will be considered as being a change of control. Under the new provisions what is expected is this. If these companies are related at the time the control is changed, then they will not be deemed to have changed control. That is very important for the purpose of loss carried forward and other provisions under the act which has now finally recognized that under the corporate structure in making a change such as this I do not have to change control for the purposes of the various sections of the act. The same

[Traduction]

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Beaubien:** Vous pouvez ne jamais vous en défaire, si vous le voulez.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si vous mourez les actions seront réputées être vendues, par conséquent vous ne pouvez pas la garder indéfiniment!

**Le sénateur Beaubien:** Mais, sur le plan personnel, elles vous appartiendront pour toujours.

**Le sénateur Molson:** Cela semble logique.

**M. Birk:** De même, si une société étrangère vous donne des actions en paiement, ce principe s'applique également. Mais il ne s'applique pas dans le cas d'une société privée. Une société privée ne peut pas se donner en paiement un dividende en actions et l'utiliser à titre de gain de capital.

**Le sénateur Molson:** La disposition qui figure au milieu de la diapositive, s'applique à un non-résident qui détient plus de 10 p. cent des actions d'une société, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact. La même disposition s'applique à un non-résident, c'est une des réformes de M. Chrétien. Un non-résident sera traité de la même façon. C'est-à-dire qu'il ne sera pas réputé avoir reçu le dividende pourvu qu'il ne détienne pas plus de 10 p. cent des actions de la société en cause.

**Le sénateur Molson:** Mais s'il en détient 11%, que se produira-t-il?

**M. Birk:** Il sera réputé avoir reçu un dividende.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et il est impossible lorsqu'il représente un revenu.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce qui compte, c'est la valeur de l'action au moment où il la reçoit.

**M. Birk:** C'est exact, et elle sera assujettie à la rétention fiscale. C'est le principe des dividendes et des dividende en actions.

L'autre principe important qui figure à la même page . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Porte-t-il sur le même point?

**M. Birk:** Non. Une modification a été apportée à la définition aux termes du paragraphe 256(7). C'est la dernière remarque qui figure à cette page, une modification a été apportée à ce qu'on appelle la définition du contrôle.

Nous avons ici la société A qui contrôle la société B et la société C. Si un contrôle exercé par A est vendu à B ou à C, il serait sensé légalement constituer un changement de contrôle, parce lorsqu'il y a un changement de contrôle légal, on considère qu'il y a un changement de contrôle. Les nouvelles dispositions stipulent que si ces sociétés sont liées au moment du changement de contrôle, elles sont alors réputées avoir changé de contrôle. Ce point est très important aux fins de la perte reportée et au regard d'autres dispositions de la loi. Celle-ci a finalement reconnu que si le changement s'effectue dans la structure même des sociétés, il n'est pas nécessaire de changer le contrôle pour satisfaire à divers articles de la loi. La même



[Text]

applies in example No. 2 where we have three companies, A, B and C, and you split them in a different form. Under these circumstances there will be no change in the form.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I take it that what this section is doing is removing from tax incidence these corporate rearrangements—removing them from sections of the act that tax a change of control.

**Mr. Birk:** I would say that is a good summary. If there is a change from the corporate family, it recognizes that this is no change taxwise. The second part of this change . . .

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is 256(7)(b).

**Mr. Birk:** Yes. There is (a) and (b). Paragraph (b) says that if I had an amalgamation of two companies, B and C, and both were controlled by A before that, there is no change in control. However, if I have two companies, B and C, of which only C was controlled by X before amalgamation, and then I amalgamate company B and C controlled by Mr. X, Mr. X is deemed to have acquired control at the time of the amalgamation. There may be restrictions with respect to losses carried forward. If, for instance, he does not carry on the same business with the new companies, he would not be entitled to deduct the loss carried forward.

**The Chairman:** This indicates the requirements in order that he might achieve consolidation of his returns.

**Mr. Birk:** Yes. It just about falls short of saying "File a consolidated return."

**The Chairman:** If you can fit into this format.

**Mr. Birk:** It just about comes to that. There have been many recommendations over the years to file consolidated returns, as it exists in some countries. By being able now to restructure the corporate families in different forms, it almost comes to the same . . .

**The Chairman:** There are certain areas in which consolidation would be helpful, is that right?

**Mr. Birk:** Yes. If, for instance, there is one loss company and one profitable company, formerly you could not amalgamate them because the loss would disappear under the amalgamation. Now you can amalgamate them or you can sell them. You can rearrange the corporate structure any way you wish and there is very little tax implication. That is why it is a major change, but also major simplifications throughout the act in the corporate area.

**The Chairman:** I like to use the word "goody" in connection with some of these things. Would you call this a corporate goody?

**Mr. Birk:** I would say yes—many goodies.

**The Chairman:** It could be developed into a corporate goody.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Beaubien:** It can be, and will be.

[Translation]

chose vaut pour l'exemple n° 2 où nous avons trois sociétés, A, B et C qui subissent une refonte. Dans ces circonstances, il n'y aura pas de changement dans la forme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'après moi, cet article soustrait les remaniements de sociétés à l'impôt, il les exempte des articles de la loi qui exigent un changement de contrôle.

**M. Birk:** Je dirais que c'est un bon résumé. S'il y a un changement entre les sociétés, il reconnaît qu'il n'y a pas de changement aux fins de l'impôt. La seconde partie de ce changement . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit de l'alinéa 256(7)(B).

**M. Birk:** Oui. Il y a a) et b). L'alinéa b) dit que lors de la fusion de deux sociétés, B et C, toutes deux dirigées par A auparavant, il n'y a aucun changement de contrôle. Toutefois, si j'ai deux sociétés, B et C et que seule C était contrôlée par X avant la fusion, M. X est sensé avoir acquis le contrôle au moment de la fusion. Il peut y avoir des restrictions au sujet des pertes reportées. Si, par exemple, il ne poursuit pas le même genre d'entreprise avec les deux nouvelles sociétés, il n'aurait pas le droit de déduire la perte reportée.

**Le président:** Ceci indique les exigences afin qu'ils puissent prélever une consolidation de vos déclarations.

**M. Birk:** Oui, un peu plus, on dirait: «Déposez une déclaration consolidée».

**Le président:** C'est cela.

**M. Birk:** A peu près, oui. On a souvent recommandé au cours des années, de soumettre des déclarations consolidées, comme dans certains pays. Comme on peut maintenant restructurer indéfiniment les associations de sociétés sous différentes formes, cela revient presque au même . . .

**Le président:** Il y a certains domaines où une consolidation serait utile, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Oui. Dans le cas, par exemple d'une société fonctionnant à perte et d'une autre à profits, il était auparavant impossible de les fusionner, car la perte disparaîtrait par la fusion. Il est maintenant possible de les fusionner ou de les vendre. On peut remanier la structure des sociétés à loisir et les conséquences fiscales sont minimes. C'est pourquoi il s'agit d'un changement important, qui se traduit par une simplification considérable de la loi en ce qui a trait aux sociétés.

**Le président:** J'aime utiliser le terme «gâteau» en parlant de certaines de ces choses. S'agirait-il ici de gâteau pour les sociétés?

**M. Birk:** Oui, et de nombreux gâteaux.

**Le président:** Cela pourrait devenir un gâteau pour les sociétés.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Beaubien:** C'est possible et cela se fera.

*[Texte]*

**Mr. Birk:** In summary that covers the corporate area. The other comments are really technical in nature and repeal various provisions. I think that is a summary of the new corporate provisions.

**The Chairman:** Is that the conclusion of your contribution?

**Mr. Birk:** Yes.

**The Chairman:** Thank you. This is a good time to adjourn. Mr. Gillespie will be available in the morning. He has certain headings to develop, all of which I am sure senators will find not only pertinent but things that, I might say, are commonly experienced, where you might say there are a lot of goodies. We will therefore start in at 9.30 in the morning, when Mr. Gillespie will have no competition except from members of the committee, who will be looking for information.

**Senator Beaubien:** How long will you be, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** I would imagine one hour and a half to two hours.

**Senator Beaubien:** Why can't we start at 10 a.m. if there is only one and a half hours' to two hours' work?

**The Chairman:** Consistent with our understanding, we will try to deal with the matter within one hour and a half.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, you did not hear Senator Beaubien's initial suggestion. He asked, why not start at 10 a.m. and be through by 11.30 a.m.?

**The Chairman:** Someone might thereafter quote it as a precedent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, we tried.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**M. Birk:** En résumé, cela couvre tout le domaine des sociétés. Les autres commentaires sont plutôt techniques et abrogent diverses dispositions. Je crois qu'il s'agit d'un résumé des nouvelles dispositions sur les sociétés.

**Le président:** Est-ce la conclusion de votre exposé?

**M. Birk:** Oui.

**Le président:** Merci. C'est un bon moment pour suspendre nos travaux. M. Gillespie sera parmi nous dans la matinée. Il doit traiter de certains points que, j'en suis sûr, les sénateurs trouveront non seulement pertinents, mais jugeront d'un intérêt général. On y trouvera un grand nombre de «gâteaux». Nous commencerons donc à 9 h 30, et M. Gillespie n'aura d'autres concurrents que les membres du comité qui désireront poser des questions.

**Le sénateur Beaubien:** Combien de temps vous faudra-t-il, monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Entre une heure et demie et deux heures, j'imagine.

**Le sénateur Beaubien:** Pourquoi ne pouvons-nous pas commencer à 10 heures, s'il n'y a qu'une heure et demie à deux heures de travail?

**Le président:** Nous essaierons évidemment de traiter de la question en une heure et demie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, vous n'avez pas répondu à la proposition du sénateur Beaubien. Il a demandé pourquoi ne pas commencer à 10 heures et terminer à 11 h 30.

**Le président:** Cela créerait un précédent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Bien, nous avons essayé.

Le Comité suspend ses travaux.





## APPENDIX "A-1"

## AMENDMENTS TO THE INCOME TAX ACT

## BILL C-11

<u>CLAUSE:</u>		<u>SECTION:</u>	<u>W.M.M.:</u>	<u>COMMENTS:</u>
<u>C-56</u>	<u>C-11</u>			
19(3)	21(3)	51(1)(f.1)	17	<p>Where a corporation has disposed of property to its controlling shareholder and has incurred a loss on the disposition which is deemed NIL by virtue of sec. 40(2)(e), the loss will be added to the adjusted cost base.</p> <p>This amendment eliminates an obvious deficiency in the law. Applicable to dispositions after March 31, 1977.</p>
19(5)	21(5)	53(2)(a)	79 85	<p>The subparagraphs (i) to (iv) are repealed in consequence of the changes in the area of corporate surplus.</p> <p>Replacement paragraph (i) introduces no basic change except for wording; (ii) is the former (iv); (iii) is the equivalent of new sec. 84.1.</p>
19(6)	21(6)	53(2)(k)(i)	94	The new paragraph (c) adds to the list of described assistance payments which do not reduce the ACB. The clause refers to a prescribed venture capital corporation, which includes SODEC.
19(7)	21(7)	53(2)	39	<p>Paragraphs (p) and (q) are additions to the list of items reducing the ACB. Paragraph (p) is the equivalent of 84.1 and 84.2 and is applicable after March 31, 1977.</p> <p>Paragraph (q) relates to segregated funds and was covered by CAP.</p>
20(1)	22(1)	54(h)		Section defines proceeds of disposition. After 1978 on the winding up of a corporation the capital surplus will be distributed tax free but such distribution will not be considered a dividend (88(2)(b)(ii)). For this reason the amendment includes capital surplus to be part of proceeds of disposition and to form part of capital gain. Applicable after December 31, 1978.
31	33	80.1(4)(c)		Simply a technical correction by changing the reference in the paragraph from section 90 to 91 dealing with foreign affiliates.
D 1 32 1.1 1.2 1.3	36	82(1)(b)	30	The dividend gross up for individuals is increased from $\frac{1}{3}$ to $\frac{1}{2}$ of the dividend commencing in 1978.



D 2 33(1) 37(1) 83(1) 31

Section 83 has been the authority for a corporation to pay tax deferred dividends. Commencing in 1979 a corporation may not pay any tax deferred dividends. However, the replacing section 83(1) introduces the concept of a qualifying dividend paid on tax deferred shares. A tax deferred preferred share will be prescribed by regulation but most likely will be preferred shares that were issued and outstanding as at March 31, 1977 and entitle the shareholder to tax deferred dividends.

A qualifying dividend is a dividend paid on such a share that became payable after 1978 but not later than

- a) the date that the shareholder was entitled to exchange the preferred shares for another class of shares;
- b) the date that the corporation was required to offer to purchase the shares;
- c) October 1, 1991.

This provision is to recognize that certain corporations issued specific preferred shares which carried a dividend rate at somewhat less than normal rates on the understanding that such dividends would be tax free in the hands of the shareholders. This change is applicable after 1978.

## APPENDICE «A-1»

## MODIFICATIONS À LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

## BILL C-11

<u>ARTICLE:</u>		<u>ARTICLE:</u>	<u>M.V.M.</u>	<u>COMMENTAIRES:</u>
<u>C-56</u>	<u>C-11</u>			
19(3)	21(3)	51(1)f.1)	17	<p>Lorsqu'une corporation a disposé d'un bien en faveur de son actionnaire majoritaire et a subi une perte à la suite de cette disposition qui est réputée être nulle en vertu de l'alinéa 40(2)e), la perte s'ajoute au prix de base rajusté.</p> <p>Cette modification supprime un vice de forme évident dans la loi. En vigueur pour les dispositions postérieures au 31 mars 1977.</p>
19(5)	21(5)	53(2)a)	79 85	<p>Les sous-alinéas (i) à (iv) sont abrogés suite aux modifications intervenues dans le domaine des surplus résultant de la vente d'actions. Le sous-alinéa (i) qui l'a remplacé ne modifie rien sauf que le libellé est différent; le sous-alinéa (ii) est l'ancien sous-alinéa (iv); le sous-alinéa (iii) est l'équivalent du nouveau paragraphe 84.1.</p>
19(6)	21(6)	53(2)k)(i)	94	<p>Le nouvel alinéa c) vient s'ajouter à la liste des versements effectués au titre de l'aide prescrite qui ne réduisent pas le rajustement du prix de base. L'article vise une corporation à capital-risque prescrite, y compris la SODEC.</p>
19(7)	21(7)	53(2)	39	<p>Les alinéas p) et q) viennent s'ajouter à la liste des rubriques qui réduisent le rajustement du prix de base. L'alinéa p) est l'équivalent des paragraphes 84.1 et 84.2 et entre en vigueur après le 31 mars 1977.</p> <p>L'alinéa q) vise les fonds réservés et était visé par les versements au titre de l'Ade.</p>
20(1)	22(1)	54(h)		<p>L'article définit le produit de la disposition. Après 1978, lors de la liquidation d'une société, le surplus de capital sera distribué net d'impôt, mais cette distribution ne sera pas considérée comme étant un dividende (88(2)b)ii)). Pour cette raison, la modification précise que le surplus de capital fera partie du produit de la disposition et des plus-values. Cette disposition entre en vigueur après le 31 décembre 1978.</p>
31	33	80.1(4)c)		<p>Il s'agit simplement d'une correction d'ordre technique qui vise à modifier le renvoi figurant dans l'alinéa. Il s'agit de l'article 90 qui devient 91 et traite des filiales à l'étranger.</p>
D1 32 1.1 1.2 1.3	36	82(1)b)	30	<p>La majoration des dividendes imposables pour les particuliers passe de 1/3 à 1/2 du dividende à partir de 1978.</p>



D2 33(1)	37(1)	83(1)	31	<p>Une société s'est toujours fondée sur l'article 83 pour verser des dividendes à impôt différé. A partir de 1979, une société ne pourra plus le faire. Toutefois, le paragraphe 83(1) qui le remplace introduit la notion de dividende admissible payés pour des actions à impôt différé. Une action privilégiée à impôt différé sera prescrite par règlement, mais il s'agira vraisemblablement d'actions privilégiées qui étaient en circulation au 31 mars 1977 et qui permettront à l'actionnaire de toucher des dividendes à impôt différé.</p> <p>Un dividende admissible est un dividende versé sur une action payable après 1978 mais qui ne peut être versée après</p> <p>a) la date à laquelle l'actionnaire pouvait échanger ses actions privilégiées pour une autre catégorie d'action;</p> <p>b) la date à laquelle la société était tenue d'offrir d'acheter les actions;</p> <p>c) le 1<sup>er</sup> octobre 1991.</p> <p>Cette disposition vise à reconnaître que certaines sociétés ont émis des actions privilégiées particulières dont le taux de dividende était quelque peu inférieur aux taux normaux à condition que ces dividendes seraient nets d'impôt pour l'actionnaire. Cette modification entre en vigueur après 1978.</p>
----------	-------	-------	----	--













Canada  
Post

Postage paid

Postes  
Canada

Participative

**FIRST PREMIÈRE**  
**CLASS CLASSE**

**K1A 0S7**  
**OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable **SALTER A. HAYDEN**

---

*Président:*  
L'honorable **SALTER A. HAYDEN**

---

Thursday, November 10, 1977

Le jeudi 10 novembre 1977

**Issue No. 3**

**Fascicule n° 3**

### **Third Proceedings on:**

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

### **Troisième fascicule concernant:**

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 10, 1977

(5)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Haig, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (14)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, advisor to the Committee.

The Committee proceeded to the consideration of the above subject, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 11:45 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 NOVEMBRE 1977

(5)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour entreprendre:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Haig, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (14)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude du sujet susmentionné avec l'aide de M. Gillespie.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

[Text]

Ottawa, Thursday, November 10, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning Mr. Gillespie will develop the remaining parts of Bill C-11 that have not been touched on by the earlier educational process.

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, honourable senators, I have the unenviable task of acting as clean-up man, following the Thorne, Riddell presentation. It is unenviable because they did an excellent job yesterday in explaining clearly some very technical aspects of the bill. Today we will be covering a variety of subjects, including changes to the resource areas of the tax act, and changes to the taxation of life insurance companies and policyholders.

We start off with resource properties. The bill contains some liberalization of the rules with respect to the transfer of resource properties from one corporation to another.

**The Chairman:** Could I interrupt for a minute? I think on the memorandum that I have that you prepared, you give reference numbers to the clauses in the bill. This is very handy. I do not see that in the form you have it on the screen.

**Mr. Gillespie:** I apologize, senator. I have them in the other slides.

**The Chairman:** I was going to suggest that possibly the memorandum that you gave me, indicating the various headings that you are going to speak about with reference to Bill C-11, should be introduced at the beginning of your remarks in the transcript, so that we will know what the various headings are and the clause references in Bill C-11.

**Senator Laird:** This is the only slide that does not have the sections on it. The rest do.

**The Chairman:** Then you can just give the clause numbers for this.

**Mr. Gillespie:** The clause numbers for these changes are subclause 29(5), at page 39 of the bill, subclause 30(3), page 47, and subclause 31(1), at page 51 of the bill. These deal with the transfer of resource properties from one corporation to another and the ability of the successor corporation to deduct the previously undeducted exploration and development expenses incurred by the predecessor corporation. Heretofore, for the successor corporation to be able to deduct the exploration and development expenses incurred by the predecessor corporation, the successor corporation had to acquire all, or substantially all, the assets of the predecessor corporation.

## TÉMOIGNAGES

[Traduction]

Ottawa, le jeudi 10 novembre 1977

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les propositions budgétaires concernant l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, M. Gillespie nous parlera ce matin des passages du bill C-11 qui n'ont pas été examinés, auparavant.

**M. T. Gillespie, conseiller du Comité:** Monsieur le président, honorables sénateurs, j'ai la tâche ingrate aujourd'hui de mettre un peu d'ordre dans les observations faites hier par MM. Thorne et Riddell. Je dis ingrate parce qu'ils ont très bien su expliquer hier certains aspects très techniques du projet de loi. Nous aborderons aujourd'hui toute une série de sujets, notamment les modifications apportées aux dispositions concernant les industries extractives dans la Loi de l'impôt sur le revenu et l'imposition des compagnies d'assurance-vie et des détenteurs de polices d'assurance.

Nous allons donc commencer par étudier les avoirs miniers. Le projet de loi contient une certaine libéralisation des règles concernant le transfert des avoirs miniers d'une société à une autre.

**Le président:** Pourrais-je vous interrompre un instant? Je crois que dans le mémoire que vous avez préparé, vous faites allusion aux numéros des articles correspondant dans le projet de loi. C'est très commode. Par contre, je ne les vois pas sur l'écran.

**M. Gillespie:** Je suis désolé, sénateur. Ils sont sur les autres diapositives.

**Le président:** J'allais vous proposer de nous renvoyer au fur et à mesure des observations que vous ferez, au mémoire que vous m'avez remis et qui indique les diverses rubriques que vous allez aborder à propos du bill C-11 pour que nous sachions où nous reporter.

**Le sénateur Laird:** C'est la seule diapositive où ne figurent pas les numéros des articles.

**Le président:** Donnez-nous donc simplement les numéros des articles pour celle-ci.

**M. Gillespie:** Il s'agit du paragraphe 29(5), qui se trouve à la page 39 du projet de loi, du paragraphe 30(3) page 47, et du paragraphe 31(1), page 51 du projet de loi. Ces paragraphes traitent du transfert des avoirs miniers d'une société à une autre ainsi que de la possibilité offerte à une corporation remplaçante de déduire les frais d'exploration et d'aménagement engagés par la corporation remplacée, frais qui auparavant n'étaient pas déductibles. Auparavant, la corporation remplaçante ne pouvait déduire les frais d'exploration et d'aménagement engagés par la corporation remplacée que si elle se portait acquéreur de la totalité ou de la majorité des avoirs de la corporation remplacée.



## [Text]

Bill C-11 now proposes that to so deduct the unused expenses the successor corporation need only acquire the assets of the predecessor corporation used in the resource business carried on in Canada. The successor corporation does not have to acquire non-resource assets.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask a question? For the sake of argument, suppose you are talking about a mining company that has a smelter and also owns an operating mine. Does that mean that all that has to be acquired by the successor corporation is the mine, without the smelter?

**Mr. Gillespie:** I would have to check that carefully, but I believe that they would have to acquire both.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps a smelter is a resource asset.

**Mr. Gillespie:** I suspect so. It allows you not to acquire assets that are totally unrelated to the resource industry.

The second rule relates to a change made last year, where prior thereto the principal business corporations—those corporations whose principal business is related to the resource industry—could write off exploration expenses at 100 per cent per annum, whereas non-principal business corporations—those corporations whose principal business is other than the resource industry—could only write off those expenses at the rate of 30 per cent per annum. Last year a change was made whereby all corporations could write off Canadian exploration expenses at 100 per cent. This is a follow-up change whereby a non-principal business corporation as a successor corporation can write off the full amount of exploration expenses it had acquired from the predecessor corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose that is easy to understand, but are there any practical examples of it? Do you know the names of any companies where this would be a benefit? Do you know if it will be of general benefit to have this right? I do not suppose there are too many companies that are in the resource industry in a minor way and major in other industries.

**Mr. Gillespie:** No names come to my mind.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I wonder if any member of the committee would know that. It may be very restricted, but it may be useful.

**Mr. Gillespie:** I think it represents a tidying up of the act consequential on a change made last year.

The third rule is that income arising from the disposition by a successor corporation of the resource properties previously owned by a predecessor corporation will be reduced by the amount of the predecessor corporation's exploration or development accounts. Prior to this change, on the disposition to a successor corporation of a resource property by a predecessor corporation, the proceeds the successor corporation received from that property were fully taxable. Now the successor corporation will be able to apply against that income the amount of the predecessor corporation's unused exploration or development expenses accounts.

## [Traduction]

Afin de déduire les dépenses inutilisées, le bill C-11 permet maintenant à la corporation remplaçante de n'acquérir que les avoirs de la corporation remplacée qui lui servaient dans son exploitation au Canada. La corporation remplaçante n'a pas à acquérir les avoirs qui n'ont aucun lien avec l'industrie minière.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je poser une question? Supposons, à titre d'exemple, qu'une société minière possède une fonderie et une mine. La corporation remplaçante devra-t-elle acquérir que la mine?

**M. Gillespie:** Il faudrait que je vérifie cela, mais je crois qu'elle aurait à acquérir les deux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La fonderie est peut-être considérée comme un avoir minier.

**M. Gillespie:** Je le suppose. Cette disposition vous permet de ne pas acquérir d'avoirs qui n'ont absolument aucun rapport avec l'industrie minière.

La seconde disposition porte sur une modification apportée l'année dernière selon laquelle les corporations dont l'activité principale était liée à l'industrie minière pouvaient entièrement déduire leurs dépenses d'exploration, alors que les corporations dont l'activité principale n'était pas liée à l'industrie minière ne pouvaient les déduire qu'à concurrence de 30 p. 100 par an. À la suite de la modification apportée l'année dernière, toutes les sociétés pouvaient déduire la totalité de leurs frais d'exploration engagés sur le territoire canadien. Il s'agit ici d'une modification complémentaire selon laquelle une corporation remplaçante dont l'activité principale n'est pas liée à l'industrie minière peut déduire la totalité des frais d'exploration qu'elle a acquis de la corporation remplacée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose que ce que vous venez de dire est facile à comprendre, mais pouvez-vous nous donner des exemples? Connaissez-vous des sociétés qui en profiteraient? Savez-vous si ce droit serait vraiment avantageux? Je suppose qu'il n'existe pas beaucoup de sociétés qui n'ont que des intérêts mineurs dans l'industrie minière et de gros intérêts dans d'autres industries.

**M. Gillespie:** Je n'ai pas de noms en tête.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Des membres du comité en connaîtraient-ils? Peut-être est-ce très restreint mais cela peut être utile.

**M. Gillespie:** Cela correspond, je crois, à une précision apportée à la loi, à la suite d'une modification faite l'an dernier.

Selon la troisième règle, le revenu découlant de la disposition, par une corporation remplaçante, des avoirs miniers que détenait auparavant une corporation remplacée sera diminué du montant des frais d'exploration ou d'aménagement de la corporation remplacée. Avant cette modification, lors de la disposition d'un avoir minier, par une corporation remplacée, en faveur d'une corporation remplaçante, le produit qu'en obtenait cette dernière était entièrement imposable. Actuellement, la corporation remplaçante pourra déduire de son revenu le montant des frais d'exploration ou d'aménagement non utilisés par la corporation remplacée.

*[Text]*

The last rule with respect to successor corporations changes the old rule, which required the predecessor corporation to have the right to take or remove the resource from the property. This caused a problem where a predecessor corporation did not have that right to remove the resource. Perhaps the predecessor corporation undertook to do only the exploration work and had contracted for some third party to do the removal work.

**The Chairman:** When you talk about removing the resource, you mean in a mining operation it would be the ore?

**Mr. Gillespie:** Yes, the extraction of the ore.

**The Chairman:** Without any further processing.

**Mr. Gillespie:** Right. The rule applied to the extracting from the property. If the predecessor corporation did not have that right to so extract, they could not pass over the exploration and development expenses to the successor corporation.

**The Chairman:** This may have the effect of developing processing operations outside of Canada, so that you do not run the full scale of processing the ore in Canada.

**Mr. Gillespie:** The bill contains similar rules for the passing of resource properties from successor corporations to second successor corporations, but there the rule ends; you cannot pass the resource properties on to a third corporation and enjoy the benefits of unused exploration and development expenses. Apparently, the department considers that that would be administratively too difficult to handle.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It strikes me that some of these amendments may have come from special representations made for changes required to fit special circumstances.

**Mr. Gillespie:** To continue on with the changes to resource properties, I produce the next slide. The red mark at the top represents the clause number of the bill that is clause 56(1), page 105.

Heretofore non-residents selling resource properties were required to include the full amount from the proceeds of the disposition in their income. In contrast, regarding Canadians disposing of resource properties, the proceeds from this disposition could be offset by Canadian development expenses. They would be entitled to deduct those unused development expenses incurred in Canada against the proceeds of disposition. This deduction was not available to non-residents in disposing of resource properties.

It was felt by a number of practitioners that this was just a drafting error in the act, and whether it was a drafting error or not, it has been corrected, but is effective only for 1977 and subsequent years. So, non-residents disposing of resource properties in prior years will not have this relief.

*[Traduction]*

La dernière règle concernant les corporations remplaçantes modifie l'ancienne disposition exigeant que la corporation remplacée puisse prendre ou enlever les ressources de ses biens. Cela créait un problème, lorsqu'une corporation remplacée n'avait pas le droit d'enlever les ressources. La corporation remplacée s'était peut-être engagé à n'exécuter que les travaux d'exploration, et avait demandé à un tiers d'enlever les ressources.

**Le président:** Lorsque vous parlez d'enlèvement des ressources, dans une exploitation minière il s'agirait du minerai, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui; de son extraction.

**Le président:** Sans aucune autre transformation?

**M. Gillespie:** C'est cela. La règle s'appliquait aux ressources extraites de l'avoir minier. Si la corporation remplacée ne bénéficiait pas de ce droit, elle ne pouvait pas transférer les frais d'exploration et d'aménagement à la corporation remplaçante.

**Le président:** Il peut en découler la création d'activités de transformation à l'extérieur du Canada, de sorte que la transformation du minerai au Canada ne se produise pas à pleine échelle.

**M. Gillespie:** Le projet de loi contient des règles semblables à l'égard des avoirs miniers qui passent d'une corporation remplaçante à une seconde corporation remplaçante, mais la règle s'arrête là; il est impossible de transférer les avoirs miniers à une troisième corporation, et de bénéficier des avantages que constituent les frais d'exploration et d'aménagement non utilisés. Apparemment, le ministère considère que cela poserait de trop gros problèmes sur le plan administratif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A mon avis, certaines de ces modifications sont peut-être dues à des recommandations qui avaient été faites pour répondre à des cas particuliers.

**M. Gillespie:** Toujours à propos des modifications apportées aux avoirs miniers, je voudrais présenter la diapositive suivante. En rouge en haut, sont inscrits les articles du projet de loi; il s'agit maintenant du paragraphe 56(1), à la page 105.

Jusqu'à présent, les non-résidents qui vendaient des avoirs miniers devaient inclure à leur revenu la totalité du produit de ces ventes. Par opposition, lorsque des Canadiens disposaient de tels avoirs, ils pouvaient, sur le produit de cette vente, déduire les frais d'aménagement faits au Canada. Il leur était donc possible de déduire du produit de la vente les frais d'aménagement non utilisés et engagés au Canada. Cette déduction n'était pas autorisée pour les non-résidents qui disposaient d'avoirs miniers.

Pour un certain nombre d'experts, il s'agissait simplement d'une erreur de rédaction dans la loi; que ce soit le cas ou non, elle a été corrigée, mais la règle n'entre en vigueur que pour 1977 et les années ultérieures. Par conséquent, les non-résidents qui ont disposé d'avoirs miniers avant cette date ne bénéficient pas de ce dégrèvement.



[Text]

**The Chairman:** This is related to operations, rather than the sale, is it not? The heading is "The Sale of Resource Properties by a Non-Resident."

**Senator Connolly (Ottawa West):** No, he is talking about the sale.

**Mr. Gillespie:** I think, Mr. Chairman, it applies to dispositions. Section 115(1) requires that a non-resident include in his income the proceeds of the disposition that become receivable by him in respect of the disposition of the property that is a Canadian resource property. Heretofore he was required to include the full amount of those proceeds in his income.

**The Chairman:** To what section are you referring?

**Mr. Gillespie:** Section 115(1)(a)(iii.1).

**The Chairman:** What page is that?

**Mr. Gillespie:** In the bill it is page 105.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Gillespie:** The next change only requires a brief comment. It has been the practice of companies in the resource industry to form subsidiaries called "joint exploration corporations" to undertake certain works. It was provided in the act that the joint exploration corporations could transfer or renounce to the shareholders of the company certain expenses incurred by it. Heretofore it was difficult to determine what those expenses were going to be, because a computation had to be made prior to the end of the year in which the expenses were incurred. The bill now proposes that the renouncing of those expenses may be done within a period of six months after the end of the year in which they were incurred.

**The Chairman:** What would be the circumstances under which the renouncing of expenses by the joint exploration corporations would be undertaken?

**Mr. Gillespie:** If two companies wanted to form a joint venture, they would form a subsidiary, each owning 50 per cent of the shares, rather than go into partnership. That subsidiary would then undertake the exploration and development of resource properties. There would be no profit.

**The Chairman:** That subsidiary would not have any income.

**Mr. Gillespie:** That is right. The act allows the subsidiary to pass up, as it were, to the two parents those expenses.

Sulphur now produced by processing natural gas will qualify for the manufacturing processing tax. Hereafter, profits from that source will be taxed at the lower rate of 40 per cent, or 20 per cent in cases where the small business deduction applies.

Clause 29(9), on page 45 of the bill, deals with a technical amendment to subsection 66(11) of the act. Heretofore, if control were acquired between the time when a corporation ceased to carry on an active business and prior to that corporation commencing that business again, all exploration and development expenses were considered to have been deducted.

Perhaps I can illustrate the technical difficulty encountered by that language in the act. If a corporation, after a period of carrying on an active business, ceases that business at a given

[Traduction]

**Le président:** Cela concerne les opérations plutôt que la vente n'est-ce pas? Je parle du titre «Vente d'avoirs miniers par un non-résident.»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Non, il parle bien de la vente.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, selon moi cela s'applique aux dispositions. Le paragraphe 115(1) stipule qu'un non-résident doit inclure à son revenu le produit qu'il peut recevoir de la disposition d'un bien qui est un avoir minier canadien. Auparavant, il devait inclure à son revenu la totalité de ce produit.

**Le président:** De quel article voulez-vous parler?

**M. Gillespie:** Du sous-alinéa 115(1)(a)(iii.1).

**Le président:** À quelle page?

**M. Gillespie:** Il s'agit de la page 105 du projet de loi.

**Le président:** Je vous remercie.

**M. Gillespie:** La modification suivante n'exige qu'un bref commentaire. Des sociétés se livrant à l'industrie extractive ont pris l'habitude de constituer des filiales appelées «corporations d'exploration en commun» pour entreprendre certains travaux. La loi stipulait que ces corporations pouvaient transférer ou mettre au compte des actionnaires de la société certaines des dépenses qu'elle engageait. Jusqu'à présent, il était difficile de déterminer ce que seraient ces dépenses, étant donné qu'il fallait établir un calcul avant la fin de l'année où elles avaient été engagées. Selon le projet de loi, il est maintenant possible de renoncer à ces dépenses six mois après la fin de l'année où elles ont été engagées.

**Le président:** Dans quelles circonstances les corporations d'exploration en commun renonceraient-elles à des dépenses?

**M. Gillespie:** Si deux entreprises voulaient se constituer en sociétés en coparticipation, plutôt que de s'associer, elles constitueraient une filiale, chacune détenant 50% des actions. Cette filiale se livrerait ensuite à l'exploration et à la mise en valeur des avoirs miniers. Il n'y aurait pas de profit.

**Le président:** Cette filiale n'aurait aucun revenu.

**M. Gillespie:** C'est exact. La loi autorise la filiale à transférer en quelque sorte ces dépenses aux deux sociétés mères.

Le soufre actuellement produit par la transformation du gaz naturel tombera sous le coup de l'impôt de fabrication et de transformation. Par la suite, les profits obtenus de la sorte seront imposés au taux inférieur de 40%, ou de 20%, dans les cas où s'applique la déduction accordée aux petites entreprises.

Le paragraphe 29(9), à la page 45 du projet de loi, présente une modification d'ordre technique au paragraphe 66(11) de la loi. Jusqu'à présent, lorsque le contrôle était acquis entre le moment où une corporation avait cessé d'exploiter activement une entreprise et celui où elle recommençait à l'exploiter, toutes les dépenses d'exploration et d'aménagement étaient considérées comme déduites.

Je pourrais peut-être illustrer les difficultés techniques que posent ces termes dans la loi. Si une corporation, après avoir exploité activement une entreprise, cesse ses activités à une

## [Text]

point in time and active business is recommenced at a later point in time, the act provides that if control during the inactive period were acquired by another corporation the heretofore unused exploration and development expenses could not be used by the new company.

It was easy, in some cases, for the parent company to commence active business again before control changed, thereby circumventing that particular rule.

Bill C-11 proposes that the benefit of the Canadian exploration and development expenses be lost if control is acquired after the corporation last ceased to carry on active business. So that if control were acquired during the inactive period, those unused exploration and development expenses incurred in the prior active period would not be available.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That seems unfair, Mr. Chairman. If on a property a certain amount of money were expended and someone came along and bought that property, it seems to me that the cost of exploration and development—which is probably part of the purchase price—should be brought in.

**Senator Laird:** But should there not be some time limit place on it? It should not be allowed 50 years later.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, if the original company is still a taxpayer, why not? Why cannot that company keep the benefit? They have done the exploration; presumably they have discovered a resource. However, this is a problem that we do not have to solve now.

**Senator Beaubien:** The new company could not use it anyway unless they were generating income. So it does not matter if it is 50 years later that they start operating and bringing in income, because they can deduct it as an expense.

**Mr. Gillespie:** They could deduct it as an expense against income arising from other resources. By the same token, as we saw yesterday, the rules respecting change of control have been liberalized so that there will not be any change in control if control is acquired by a related person, and a "related person" would comprise most non-arm's length transactions.

I would add that it came to my attention that control not only is not acquired when it is acquired by a related person, but it does not change if it is acquired by the executors of an estate or by a beneficiary related to the deceased.

The second rule respecting the executor of an estate follows closely one of the provisions dealing with associated companies, but in the provision dealing with associated companies it made provision not only for executors of estates but also for trustees of estates, whereas the rule dealing with change of control does not make reference to trustees, so if an estate is

## [Traduction]

certain date pour les reprendre à une autre date, la loi stipule que, si pendant la période d'inactivité une autre corporation a acquis le contrôle, cette dernière ne peut pas utiliser les dépenses d'exploration et d'aménagement non utilisées jusque-là.

Dans certains cas, la société mère pouvait facilement recommencer à exploiter activement son entreprise avant le changement de contrôle et parvenait ainsi à se soustraire à l'application de cette règle.

Le bill C-11 propose que le bénéfice de la disposition concernant les frais d'exploration et d'aménagement engagés au Canada disparaisse lorsque le contrôle a été acquis après que la corporation a cessé d'exploiter activement une entreprise. Donc, lorsque le contrôle est acquis au cours d'une période d'inactivité, les frais d'exploration et d'aménagement qui n'ont pas été utilisés et qui ont été engagés au cours de la période d'activité précédente ne sont pas disponibles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela semble injuste, monsieur le président. Si certaines sommes d'argent ont été dépensées pour des biens et qu'une personne achète ces biens, il me semble que le coût de l'exploration et de l'aménagement, qui fait sans doute partie du prix d'achat, devrait être ajouté.

**Le sénateur Laird:** Mais ne devrait-on pas imposer une date limite? La déduction ne devrait pas être autorisée cinquante ans plus tard.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Eh bien, si la compagnie initiale est toujours un contribuable, pourquoi cela ne serait-il pas possible? Pourquoi cette compagnie ne peut-elle pas en garder les bénéfices? Elle a réalisé des activités d'exploration; et elle a sans doute découvert des ressources. Cependant, c'est là un problème que nous n'avons pas à résoudre maintenant.

**Le sénateur Beaubien:** De toute façon, la nouvelle compagnie ne pourrait pas les utiliser, à moins qu'ils ne soient une source de revenus. Peu importe donc si ce n'est que 50 ans plus tard qu'ils commencent à fructifier, car on peut les déduire en tant que frais.

**M. Gillespie:** On peut les déduire en tant que frais sur revenu résultant d'autres ressources. Comme nous l'avons vu hier, il en résulte que les règles concernant le changement de contrôle ont été libéralisées de façon qu'il n'y ait aucun changement de contrôle si le contrôle est acquis par une personne apparentée, et il y aurait une «personne apparentée» dans la plupart des transactions impliquant un lien de dépendance.

Je dois ajouter que le contrôle n'est pas acquis lorsqu'il s'agit d'une personne apparentée, mais il ne change pas s'il est acquis par les exécuteurs testamentaires ou par un bénéficiaire apparenté au défunt.

La deuxième règle concernant l'exécuteur testamentaire suit étroitement une des dispositions traitant des compagnies associées, mais cette dernière disposition concerne non seulement l'exécuteur testamentaire mais également le fidéicommissaire d'une succession, alors que la règle traitant du changement de contrôle ne mentionne pas les fidéicommissaires; donc, lors-



[Text]

under the care of a trustee, presumably control does change, which may be an unintended result.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, acquisition of assets of an estate by an executor or trustee is a rather unusual proceeding, is it not?

**Senator Cook:** It involves a death.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is an amazing thing to me to have on there. Normally executors or trustees are not expected to acquire the assets of an estate of which they are trustee or executor.

**Mr. Gillespie:** I think this relates back to some case law which said in effect that the executors of an estate had control.

**The Chairman:** Well, maybe it is that the capacity of a trustee is a representative capacity.

**Senator Walker:** I think there is no question that an executor does obtain control of the asset.

**Senator Cook:** There is no change of control by operation of law. An executor must take control and that is why he gets letters of probate, and he stands in the place of the testator, but there is no change of control. That is just plain, ordinary, common sense.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But there still is a great deal of difficulty about an executor or a trustee acquiring the trust assets.

**Senator Walker:** Once probate issues I believe it does rest in the executor.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is no doubt about that, but I am going the further step, where it is divested from him as a trustee to him personally. The personal acquisition of the asset by the executor or trustee poses a difficult question.

**Mr. Gillespie:** Then I would say in that case, senator, unless the executor was related to the deceased, there would be transfer of control, because it is going from him in his capacity as executor to him in his capacity as beneficiary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Gillespie:** But I am suggesting that perhaps the change of control provision should be amended to provide that there is no change of control when by operation of law control passes not only to the executor but also to the trustee of the estate.

**The Chairman:** Do you not think "trustee" is used in a broader sense than simply the trustee in relation to an estate?

**Mr. Gillespie:** Oh, yes, it could be, but I would want to limit it to that kind of trustee, meaning trustee of an estate. I think in the "association" rules it is so limited. I would have to check further on that, though.

[Traduction]

qu'une succession est confiée à un fidéicommissaire, on présume que le contrôle change, et ceci n'a peut-être pas été prévu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, l'acquisition de biens par un exécuteur ou par un fidéicommissaire est une procédure assez rare, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Il faut qu'il y ait eu décès.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette disposition m'étonne. Normalement, les exécuteurs ou les fidéicommissaires ne sont pas censés acquérir les biens d'une succession.

**M. Gillespie:** Je crois que cela remonte à un jugement qui avait affirmé que l'exécuteur testamentaire avait effectivement le contrôle de la succession.

**Le président:** Il se pourrait donc que le fidéicommissaire ait qualité de représentant.

**Le sénateur Walker:** Je pense qu'il est indiscutable qu'un exécuteur peut effectivement obtenir le contrôle d'un bien.

**Le sénateur Cook:** Il n'y a pas de changement de contrôle par application de la loi. Un exécuteur doit prendre le contrôle et c'est pourquoi il obtient une lettre d'homologation pour agir à la place du testateur, mais il n'y a pas de changement de contrôle. C'est une question de bon sens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il reste d'importantes difficultés dans le cas où l'exécuteur ou le fidéicommissaire acquiert les biens de la fiducie.

**Le sénateur Walker:** Une fois l'acte d'homologation émis, je pense que c'est à l'exécuteur de décider.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela ne fait aucun doute, mais je voudrais aller plus loin et évoquer le cas où il acquiert le bien non plus en tant que fidéicommissaire, mais en tant que particulier. L'acquisition d'un bien à titre personnel, par l'exécuteur ou le fidéicommissaire, pose un difficile problème.

**M. Gillespie:** Dans ce cas, sénateur, si l'exécuteur n'a pas de lien de parenté avec le défunt, il devrait y avoir transfert du contrôle, car l'exécuteur n'agit plus en sa qualité d'exécuteur, mais en qualité de bénéficiaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Gillespie:** Mais je pense que la disposition concernant le changement de contrôle devrait être modifiée pour préciser qu'il n'y a pas changement de contrôle lorsque, par application de la loi, le contrôle passe non seulement à l'exécuteur, mais également au fidéicommissaire d'une succession.

**Le président:** Pensez-vous que le terme «fidéicommissaire» est utilisé dans un sens plus large que dans le seul cadre d'une succession?

**M. Gillespie:** Oui, c'est possible, mais je préférerais que le mot soit limité à ce genre de fidéicommissaire, à savoir le fidéicommissaire d'une succession. Je pense que dans les règles concernant l'«association», on trouve cette limite. Je devrai néanmoins m'en assurer.

*[Text]*

Still dealing with the resource area, the next point is that heretofore, if a resource property was expropriated, there was no relief to the taxpayer; he was required to include the full amount of the proceeds received in his income. Clause 24(1) provides that the taxpayer may reduce the income subject to tax by an amount of Canadian exploration or development expenses incurred within ten years after the expropriation takes place. This applies to dispositions after 1976.

**The Chairman:** Is that qualified by the word "unused"—that is, the expenses incurred within ten years after expropriation. Would it be only unused?

**Mr. Gillespie:** I would have to check this carefully, senator, but I think the bill provides that upon expropriation a taxpayer has to make an election, and, if he so elects to apply exploration and development expenses incurred within ten years thereafter, they would first apply to reduce the income that would have otherwise been included in the year of expropriation and any unused exploration and development expenses he could then apply against his other income.

**The Chairman:** Would the ownership have to remain constant over the ten-year period?

**Mr. Gillespie:** I would imagine so.

**Senator Cook:** I do not quite follow that. How much of the expropriation is considered income? I thought it would be capital.

**Mr. Gillespie:** The full amount of the proceeds would be considered income less Canadian development expenses that had theretofore been unused.

**Senator Cook:** You mean that if a mine is expropriated the proceeds of the expropriation are all income?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is amazing.

**Senator Walker:** That is incredible.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How long has that been in the act? A long time?

**Mr. Gillespie:** I could not answer that.

**Senator Walker:** Did you know that, Mr. Chairman? Do you understand that?

**The Chairman:** I understand what he says here; that is, the proceeds of expropriation are income to the person whose property is expropriated; but he has the right to make deductions.

**Senator Walker:** Yes.

**Senator Cook:** That is a strange matter. If somebody expropriates your house, that is not income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a capital asset.

*[Traduction]*

Toujours en ce qui concerne le domaine des ressources, on trouve ensuite le point suivant: jusqu'à maintenant, lorsqu'un avoir minier était exproprié, il n'y avait aucune indemnisation pour le contribuable; il était obligé d'inclure le plein montant des produits reçus dans son revenu. L'article 24(1) stipule que le contribuable peut déduire du revenu soumis à l'impôt la somme des frais d'exploration et des frais d'aménagement qui ont été faits ou engagés au Canada au cours des dix années qui ont suivi l'expropriation. Ceci s'applique aux dispositions intervenues après 1976.

**Le président:** Est-ce qu'on y trouve le mot «inutilisés», et s'agit-il donc des frais engagés dans les dix années qui ont suivi l'expropriation? S'agit-il uniquement des frais inutilisés?

**M. Gillespie:** Il faudrait que je vérifie cela soigneusement, sénateur, mais il me semble que le projet de loi stipule qu'après expropriation, un contribuable peut opérer un choix, et, s'il choisit d'appliquer la disposition concernant les frais d'exploration et d'aménagement engagés au cours des dix années suivantes, ces frais vont d'abord servir à réduire le revenu qui, sinon, aurait été inclus à ceux de l'année de l'expropriation et à tous les frais d'exploration et d'aménagement qu'il aurait pu ensuite imputer à ses autres revenus.

**Le président:** Faut-il que le propriétaire reste le même pendant cette période de dix ans?

**M. Gillespie:** Je le pense.

**Le sénateur Cook:** Je ne comprends pas très bien cela. Quelle partie de l'expropriation est considérée comme un revenu? Je pense qu'il devrait s'agir d'un capital.

**M. Gillespie:** Tout le produit devrait être considéré comme revenu, à l'exception des frais d'aménagement engagés au Canada, qui n'ont pas été utilisés.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous dire que si une mine est expropriée, tout le produit de l'expropriation est considéré comme revenu?

**M. Gillespie:** C'est cela.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est étonnant.

**Le sénateur Walker:** C'est incroyable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Depuis quand cela figure-t-il dans la loi?

**M. Gillespie:** Je ne saurais dire.

**Le sénateur Walker:** Le saviez-vous, monsieur le président? Le comprenez-vous?

**Le président:** Je comprends ce qu'il vient de dire: tout le produit de l'expropriation d'un bien est considéré comme un revenu pour son propriétaire; mais il a droit à des déductions.

**Le sénateur Walker:** Oui.

**Le sénateur Cook:** C'est curieux. Si quelqu'un exproprie votre maison, cela n'est pas un revenu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un bien capital.



[Text]

**Mr. Gillespie:** It is a general rule that the proceeds of a disposition of a resource property are included as increment.

**The Chairman:** You are talking here only about resource property?

**Mr. Gillespie:** Yes, resource property only, against which you can deduct certain heretofore undeducted expenses, namely those Canadian development expenses that you have incurred.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, perhaps you have the answer from your own experience with the act as it stands. When a resource property is expropriated, the whole of the payment on expropriation becomes income to the person receiving it, because it is a resource property. That seems to be a capital resource under normal circumstances. To the man in the street it would look like a capital resource. Why, because it is a resource industry, does it become income on expropriation? Is it not a capital receipt?

**Senator Cook:** Along the same line, Mr. Chairman, you could have a mining company which has shareholders, and so on. It has property and there is a lot of ore left in the ground worth a lot of money. That is expropriated. Suppose the company received \$1 million. Right off the bat 50 per cent of that \$1 million goes into tax and the shareholders eventually get paid only 50 per cent of it. That seems to be rather strange.

**Mr. Gillespie:** Perhaps we should be careful about what is defined as a resource property. It includes a right or licence to extract minerals, and so on. I must confess that I am not entirely familiar with the resource tax as it applies to the resource industry. I am not as familiar as someone from, say, Alberta. Perhaps a resource industry, as defined in the act, would not include the physical plant. If you expropriate it, the physical plant attached to a mine might be a separate issue. If you expropriated or took away the right to extract those minerals, the proceeds that you receive from that right would be fully taxable unless you had certain offsetting expenses.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Just recently we read in the paper that the government of Quebec was going to appropriate an asbestos company. Presumably they were going to take over the property and would pay the cost resulting from the expropriation. The receiving company would then have to put all of that money into income under these rules, in that year, except for the exploration and development expenses.

**Senator Cook:** A certain proportion goes to plant. A proportion of the exploration moneys, as I understand it, is attributable to the ore, or to the natural resource, and becomes fully taxable in one year. That seems to me to be a peculiar arrangement, but it may well be so.

[Traduction]

**M. Gillespie:** C'est la règle générale: le montant de la disposition des avoirs miniers est inclus sous la rubrique des profits.

**Le président:** Vous ne parlez ici que des avoirs miniers?

**M. Gillespie:** Oui, des avoirs miniers uniquement, desquels vous pouvez soustraire certaines dépenses non encore déduites, notamment vos dépenses pour le développement canadien.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, peut-être pourriez-vous répondre à la question suivante, d'après votre expérience des mécanismes de la loi dans sa forme actuelle. Lorsque des avoirs miniers sont expropriés, tous les paiements pour expropriation sont considérés comme un revenu de la personne à qui ils sont versés, parce qu'il s'agit d'avoirs miniers. On semble les considérer comme des biens en immobilisation dans des circonstances ordinaires. Le non-initié croirait qu'il s'agit de biens en immobilisation. Pourquoi, après l'expropriation, considère-t-on cela comme un revenu, lorsqu'il s'agit d'une industrie minière? Ne s'agit-il pas de gains en capital?

**Le sénateur Cook:** De la même façon, monsieur le président, on pourrait trouver une société minière qui a des actionnaires, etc. Il s'agit d'avoirs, et le sol est encore très riche en minerai. Ils sont expropriés. Supposons que la société reçoit \$1 million. Au départ, 50%, de ce million de dollars est versé en impôt, et les actionnaires n'en reçoivent que 50%. Cela semble plutôt étrange.

**M. Gillespie:** Nous devrions peut-être préciser notre définition d'avoirs miniers. Cela comprend un droit ou un permis d'extraction des minéraux, etc. Je dois avouer que je ne connais pas très bien le système d'imposition dans la mesure où il s'applique à l'industrie minière. Pas aussi bien disons qu'un Albertain, par exemple. D'après la définition de la loi, l'industrie minière ne comprend peut-être pas l'usine. Dans le cas d'une expropriation, l'usine constituerait peut-être un aspect différent. Dans le cas d'une expropriation, ou si le droit d'extraction des minéraux est supprimé, les recettes que peut en tirer l'intéressé sont entièrement imposables, à moins qu'il ne puisse déduire certaines dépenses.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Récemment, nous avons lu dans les journaux que le gouvernement du Québec avait l'intention d'acheter une société d'amiante. Il voulait probablement acheter les avoirs miniers et acquitter les frais d'expropriation. En vertu dudit règlement, la société touchée par l'expropriation devrait alors déclarer tout l'argent reçu à titre de revenu, la même année, déduction faite des frais d'exploration et de développement.

**Le sénateur Cook:** Une certaine proportion va à l'usine. D'après ce que j'ai pu comprendre, une certaine partie des fonds d'exploration sont afférents aux minerais, ou à la ressource naturelle, et sont entièrement imposables après un an année. Cela me semble plutôt étrange, mais il se peut très qu'il en soit ainsi.

*[Text]*

**Mr. Gillespie:** Perhaps some of the common law lawyers here can help me. Canadian resource property, as defined in paragraph 66(15)(c) of the act, says:

(i) any right, licence or privilege to explore for, drill for, or take petroleum . . .

(ii) any right, licence or privilege to . . . mine for, minerals . . .

(iii) any oil or gas well situated in Canada,

It goes on to include:

(v) any real property situated in Canada the principal value of which depends upon its mineral resource content . . .

Presumably the expression "real property" would not include the plant. Am I right?

**Senator Cook:** That would be my view, yes. Perhaps it is a question we could ask the departmental officials, when they come, Mr. Chairman; but I am in a state of confusion, which is not unusual.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, can you hear this great discussion we are conducting?

**The Chairman:** Yes. I am just wondering about the purport of it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes. Well, perhaps you could tell us the theory behind the proposition in the tax act which makes the proceeds of the sale of a resource taxable as income in the year in which it is received. Why do they say that?

**The Chairman:** The proceeds of the sale, or the proceeds of the expropriation?

**Senator Connolly (Ottawa West):** All right, let us use the expropriation.

**The Chairman:** This is what we are dealing with, is it not?

**Mr. Gillespie:** I would suggest, senator, that the reason may be that the cost of acquiring that resource property was fully deductible.

**Senator McIlraith:** As an expense.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If I buy a property, the cost of development is deductible.

**Mr. Gillespie:** Any expenses you incur are fully deductible.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But not the cost. It is the fair market value, presumably, that you are going to get when the expropriation proceedings are over. I do not know why it is not a capital cost, and a capital receipt when they get it. However, that is theory.

*[Traduction]*

**M. Gillespie:** Certains des avocats de droit commun présents pourraient peut-être m'aider. Voici la définition «d'avoirs miniers canadiens» qui figure à l'alinéa 66(15)c) de la Loi:

(i) un droit, permis ou privilège afférent aux travaux d'exploration, de forage ou d'extraction, relatifs au pétrole, au gaz naturel ou à d'autres hydrocarbures apparentés au Canada,

(ii) un droit, permis ou privilège afférent aux travaux de prospection, d'exploration, de forage ou d'extraction, faits en vue de la découverte de minéraux dans une ressource minérale au Canada,

(iii) un puits de pétrole ou de gaz situé au Canada,

La définition englobe aussi:

(v) tout bien immobilier situé au Canada et dont la principale valeur dépend de son contenu en matières minérales

L'expression «bien immobilier» ne comprend probablement pas l'usine-même. Est-ce exact?

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je crois. Peut-être pourrions-nous poser cette question, Monsieur le Président, aux fonctionnaires du ministère lorsqu'ils comparaitront devant nous; pour le moment, je suis assez dérouté, ce qui n'est pas vraiment inhabituel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le Président, suivez-vous la discussion intéressante à laquelle nous nous livrons actuellement?

**Le président:** Oui. Je me demandais simplement quel en était l'objectif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui. Peut-être pourriez-vous nous expliquer la théorie sur laquelle se fonde la proposition de la Loi de l'impôt sur le revenu, théorie selon laquelle les revenus provenant de la vente d'avoirs miniers sont imposables, à titre de revenu, l'année même au cours de laquelle ils ont été perçus. Pourquoi?

**Le président:** Parlez-vous du produit de la vente, ou de l'expropriation?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Très bien, parlons de l'expropriation.

**Le président:** C'est de cela dont nous parlons, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Je dirais, sénateur, que c'est peut-être parce que le coût d'acquisition de ces avoirs miniers étaient entièrement déductible.

**Le sénateur McIlraith:** A titre de dépense?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si j'achète des biens, leur coût d'aménagement est déductible.

**M. Gillespie:** Toute dépense que vous encourez est entièrement déductible.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais non pas les coûts. Vous en recevriez probablement la valeur marchande lorsque les procédures d'expropriation seraient terminées. J'ignore pourquoi il ne s'agit pas d'un coût d'immobilisation et de gains en capital, lorsqu'on les perçoit. Toutefois, voilà la théorie.



## [Text]

**Senator Molson:** Perhaps you look on a resource property as merely being an inventory of the minerals it contains, and almost nothing else, in fact, if it is fully taxable.

**Senator Laird:** That is the answer.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Molson:** As far as I am concerned, it is a little far out.

**Senator Cook:** I think that supplies a good deal of the answer, but it seems to me there should be some averaging over a number of years, rather than letting it all come in one year.

**Mr. Gillespie:** Well, there is, if you would like to call it that, an averaging provision which does give you certain relief if you are expropriated.

**The Chairman:** What we are talking about is that this way of proceeding is available.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** If the taxpayer, in his return, elects to proceed in this way, it is there. Now, if he does not elect to do so, then what?

**Mr. Gillespie:** He must include the full amount in his income for that year, less whatever expenses he can offset against that amount.

**The Chairman:** Yes, but his election gives him the right to go back 10 years.

**Mr. Gillespie:** Yes—or rather, I should say, go forward 10 years.

**The Chairman:** But he can elect.

**Senator Cook:** I am not quite so confused as I was, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What is the next point?

**Mr. Gillespie:** Before I leave this slide, there is another technical change I should mention with respect to reserves. We have talked heretofore about a taxpayer having to include the full amount of the proceeds of disposition of a resource property in his income; but the act provides that a taxpayer can, if payments are deferred, be taxed, in effect, in the year of receipt. Heretofore the taxpayer was not allowed to claim a reserve against an unpaid balance of price “if . . .”—and then there were three conditions given, as follows: first of all, if he ceased to be a resident of Canada in that year or in the immediately following year; or, secondly, within the same period he became exempt from tax; or, thirdly, in the same period, being a non-resident, he ceased to carry on business in Canada.

The rules were, perhaps, deficient inasmuch as they only applied in that year. So in the immediately following year any one of these three positions applied that he reduced the reserve. But if you look at it carefully, if you waited for two years thereafter, or three years thereafter, those rules no longer applied. Therefore, if a taxpayer had ceased to be a resident of Canada, say three years ago, he would technical-

## [Traduction]

**Le sénateur Molson:** Peut-être considérez-vous les avoirs miniers presque uniquement comme un stock de minéraux s'ils sont entièrement impossibles.

**Le sénateur Laird:** Voilà la réponse.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Je trouve que c'est un peu tiré par les cheveux.

**Le sénateur Cook:** Voilà une partie de la réponse, mais j'estime qu'on devrait avoir étalement sur quelques années, plutôt que de tout inclure la même année.

**M. Gillespie:** Eh bien, il existe, si vous voulez, une disposition d'étalement qui accorde un certain dégrèvement si vous êtes exproprié.

**Le président:** Nous disons actuellement qu'il est possible de procéder ainsi.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Au moment de sa déclaration d'impôt, le contribuable peut décider de procéder de cette façon. S'il ne veut pas procéder ainsi, qu'arrive-t-il?

**M. Gillespie:** Il doit inclure le montant total de son revenu pour cette année-là, moins les dépenses déductibles.

**Le président:** Oui, mais son choix lui permet de monter 10 ans en arrière.

**M. Gillespie:** Oui, ou plutôt, je dirais 10 ans en avant.

**Le président:** Mais il peut choisir.

**Le sénateur Cook:** Les choses s'éclaircissent, Monsieur le président.

**Le président:** Quelle est la question suivante?

**M. Gillespie:** Avant de passer à autre chose, j'aimerais parler d'une autre modification d'ordre technique qui porte sur les restrictions. Nous avons dit jusqu'à maintenant que le contribuable doit inclure la somme totale des recettes d'une disposition d'un avoir minier dans son revenu; mais la loi prévoit qu'un contribuable peut, si les paiements sont différés, être imposé l'année où il reçoit le montant. Autrefois, le contribuable ne pouvait pas invoquer une restriction concernant un solde non payé «si . . .»—et il y avait alors trois conditions: tout d'abord, s'il cessait d'être résident canadien cette année là ou l'année suivante; ou, deuxièmement, si au cours de cette période il devenait exempt d'impôt, ou troisièmement, si au cours de cette période il devenait exempt d'impôt, ou troisièmement, si au cours de la même période, étant non résident, il cessait de faire des affaires au Canada.

Les règles étaient peut-être insuffisantes dans la mesure où elles n'ont été en vigueur que pendant l'année en question. C'est pourquoi l'année suivante, n'importe laquelle de ces trois possibilités l'obligeait à réduire sa réserve. Mais si vous étudiez la chose attentivement, en attendant deux ou trois ans de plus, ces règles ne s'appliquaient plus. Par conséquent, il y a trois ans, un contribuable ne résidant plus au Canada aurait pu,

*[Text]*

ly—and the act is a very technical act—be allowed to use those reserves.

Bill C-11 provides in effect, once he is exempt from tax, or once he is not a resident and did not actually carry on business in Canada, that he is to be denied those reserves. It is clearing up the anomaly that existed in the drafting of the act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This applies to residence and not to change of citizenship.

**The Chairman:** What reserves are you talking about?

**Mr. Gillespie:** The reserves you can take against the proceeds of disposition not received in the given year.

**The Chairman:** If there is instalment payment?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What example did you give, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I said, "If there is instalment payment." If you set up reserves against that, against the future instalments.

**Mr. Gillespie:** Effectively, the scheme of the act is that you are taxed as you receive payment. The same rule applies for capital gains. Those are the new rules which apply to natural resources.

We now come to some of the benefits that the bill proposes to pass on to individual taxpayers. One of the areas that the bill deals with fairly extensively is the area of deductibility of losses.

We saw, at the first session, that the amount of capital loss that an individual can offset against other income has been increased from \$1,000 to \$2,000. We have seen a liberalization of the change of control provisions which will facilitate corporate organizations and the use of the losses of one company against another.

We now have another rule whereby heretofore a taxpayer, in the year of his death, was allowed, without limit, to apply those unused capital losses that he had accumulated to that moment against all other income in that year.

**The Chairman:** All other income?

**Mr. Gillespie:** Yes, senator. This prejudiced, of course, somebody who died at the beginning of the year because he would have little or no income against which to apply those losses, so the bill provides that he apply those losses not only in the year of death but in the prior year as well. That will give that taxpayer at least one full year.

**The Chairman:** It is applying a carryback of loss.

**Senator Laird:** That is a goody.

*[Traduction]*

techniquement parlant—et cette loi contient beaucoup d'aspects techniques—utiliser ces réserves.

En effet, ce que le bill C-11 prévoit c'est que lorsque le contribuable est exempt d'impôt ou qu'il ne réside plus au Canada et n'y commerce plus, il n'a plus droit à ces réserves. Cela sert donc à éclaircir l'anomalie que contenait la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela ne s'applique qu'à la résidence et non pas au changement de citoyenneté.

**Le président:** De quelles réserves parlez-vous?

**M. Gillespie:** Des réserves auxquelles vous avez droit en regard du produit de toute disposition reçu au cours d'une année donnée.

**Le président:** Si le paiement est effectué à tempérament?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel exemple avez-vous donné, monsieur le président?

**Le président:** J'ai dit: «Si le paiement est effectué à tempérament». En d'autres termes, si vous établissez des réserves en regard de ce paiement, des versements à venir.

**M. Gillespie:** En effet, le but de la loi est de frapper les contribuables d'un impôt à mesure qu'ils touchent un paiement. Les mêmes règles s'appliquent aux gains de capital. Ce sont les nouvelles règles concernant les ressources naturelles.

Nous passons maintenant à certains des avantages que ce projet de loi entend conférer aux contribuables. Le projet de loi accorde beaucoup de considération à la déduction des pertes.

Lors de la première session, nous avons vu que le montant qu'un contribuable peut déduire de ses autres revenus au titre de pertes de capital a été augmenté de \$1,000 à \$2,000. Nous avons également étudié la libéralisation des dispositions concernant les changements de contrôle, ce qui sera très utile aux sociétés car il leur sera alors possible de déduire les pertes d'une société des revenus d'une autre.

Passons maintenant à une autre règle selon laquelle un contribuable, au cours de l'année où il décède, était autorisé, sans aucune restriction, à déduire les pertes de capital non déduites qu'il avait accumulées au moment de sa mort de tous les autres revenus de l'année visée.

**Le président:** Tous les autres revenus?

**M. Gillespie:** Oui, sénateur. Cela constituait toutefois un désavantage pour les personnes décédant au début de l'année, car ces dernières ont alors peu de revenu ou même, aucun, desquels déduire leurs pertes, et c'est pourquoi le projet de loi prévoit qu'une personne dans cette situation peut déduire les pertes en question non seulement des revenus obtenus au cours de l'année de son décès, mais également des revenus de l'année précédente. Ainsi, les contribuables intéressés pourront au moins déduire leurs pertes des revenus d'une année entière.

**Le président:** Cela équivaut donc au report d'une perte sur une année antérieure.

**Le sénateur Laird:** C'est un avantage certain.



[Text]

**Senator Beaubien:** Only if you die.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Who wants to take advantage of it? How would that apply in the event of a capital loss, let's say, on a securities transaction? You average out your capital gains and capital losses, then perhaps that is equal, but you still have more capital loss than you have capital gain. That means that you can, in that year, get the benefit against your income of this additional loss, is that so?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**The Chairman:** This is pretty straightforward.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** It certainly is beneficial.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is helpful.

**Mr. Gillespie:** The next one is another goody. You will recall that several years ago they provided for the \$1,000 exemption for interest income from Canadian sources. Last year they expanded that to apply to the grossed-up portion of taxable dividends received from Canadian corporations. They now propose to give you the right in Bill C-11 to include in that \$1,000, taxable capital gains from dispositions of Canadian securities. The taxpayers will now have three sources with which to use that \$1,000 exemption. By the same token, they propose that you deduct from your \$1,000 exemption any related interest expenses. This second rule is to prevent a double deduction where a taxpayer borrows money to acquire securities. He could have deducted the interest under the normal provisions of the act, and then also receive a \$1,000 exemption. I think that second rule makes sense.

**Senator Cook:** If he paid the \$500 interest, he would only have a \$500 deduction on \$1,000.

**Mr. Gillespie:** That is right.

I think there is something in the nature of a goody in the act for just about everybody. We come now to one which applies to taxpayers over 65 years of age. They will have the option of treating the taxable portion of most annuities—and when I say most annuities, I am not talking about RRSP annuities, but most annuities—as being available for either the pension income exemption of \$1,000 or against the \$1,000 exemption available on interest dividends and now on capital gains. This will mean that in effect those taxpayers over 65 who do not have interest dividend or capital gain income will now be able to have two deductions for that annuity income. They will be able to apply, first, to the extent of \$1,000, the normal pension exemptions of \$1,000 and, second, he will have a second \$1,000 exemption that will apply to interest dividend income. That is of benefit to pensioners.

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Seulement dans le cas d'un contribuable qui décède.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qui aimerait en profiter? Comment cette règle s'applique-t-elle à une perte de capital dans le cas d'une transaction mobilière? Si l'on calcule la moyenne des gains et des pertes en capital, les totaux seront peut-être égaux, mais il n'en demeure pas moins que les pertes en capital sont plus importantes que les gains. Est-ce que cela signifie qu'on peut, pour une année donnée, profiter de cet avantage en déduisant cette perte additionnelle des revenus?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le président:** C'est très clair.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** C'est certainement un avantage.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est utile.

**M. Gillespie:** Mais il y a également un autre avantage. Vous vous rappelez sûrement qu'il y a plusieurs années, il existait une exemption de \$1,000 en regard des intérêts sur les revenus de sources canadiennes. L'année dernière, cette règle a été élargie pour s'appliquer au montant brut des dividendes imposables tirés des sociétés canadiennes. De plus, en vertu des dispositions du bill C-11, ce montant de \$1,000 inclura les gains en capital imposables qui découleraient de transactions concernant des titres canadiens. Par conséquent, les contribuables auront à leur disposition trois moyens d'utiliser cette exemption de \$1,000. En outre, le projet de loi propose qu'il soit déduit de cette exemption de \$1,000 toute dépense pertinente au chapitre des intérêts. Cette deuxième règle a pour but d'empêcher une double déduction dans les cas où un contribuable emprunte de l'argent pour acheter des titres. En effet, les contribuables intéressés pourraient avoir déduit l'intérêt en vertu des dispositions normales de la loi, tout en recevant une exemption de \$1,000. Je crois que cette deuxième règle est raisonnable.

**Le sénateur Cook:** S'il paie un intérêt de \$500, cela voudrait donc dire qu'il ne pourrait plus déduire que \$500 de \$1,000.

**M. Gillespie:** C'est bien cela.

D'après moi, cette loi comprend des avantages pour tout le monde. Passons maintenant au problème des contribuables âgés de plus de 65 ans. Ils auront la possibilité de considérer la partie imposable de la majorité des rentes—et je ne veux pas dire des rentes découlant de régimes enregistrés d'épargne-retraite, mais bien la majorité des rentes—soit en regard de l'exemption de \$1,000 au titre de la pension de retraite ou encore, en regard de l'exemption de \$1,000 offerte à l'égard des dividendes et des gains en capital. Cela signifie donc que les contribuables âgés de plus de 65 ans qui n'ont aucun revenu sous forme de dividendes ou de gains en capital pourront effectuer deux déductions au titre de leurs rentes. Premièrement, ils pourront disposer, jusqu'à concurrence de \$1,000, de l'exemption normale au titre de la pension de retraite et deuxièmement, ils jouiront d'une autre exemption de \$1,000 qu'ils pourront appliquer à leurs dividendes. C'est donc tout à l'avantage des personnes retraitées.

*[Text]*

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could we get this straight because most of us are over 65. This does not apply to an annuity that you buy with a RRSP fund.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But, for example, it would apply in the case of a civil servant who has a superannuation and no other investment income—no other unearned income.

**Mr. Gillespie:** That is right. He would then have a \$2,000 deduction for—

**Senator Cook:** For the interest portion—the annuity part.

**Mr. Gillespie:** The annuity income.

**The Chairman:** Is there any reason why the taxpayer should not exercise the option?

**Mr. Gillespie:** No. It is a bonus.

**The Chairman:** It is a goody.

**Mr. Gillespie:** Absolutely.

**The Chairman:** What would you say is the extent of the goody?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I guess that it is really not an option in the sense that you talk about it. This is what the chairman is saying. It is an additional exemption, is it not?

**The Chairman:** If in your return you claim the option. If you don't claim it, I don't understand that in editing your return they allow it to you whether you claim it or not.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps it is something that you don't want to put on the form, but if you are over 65 you write in "Pursuant to section 52(3)" and so on, "I claim the other \$1,000."

**Mr. Gillespie:** Perhaps the word "option" is a misnomer.

**The Chairman:** If you take the combination of those things, it is made available for the taxable portion of annuities in relation to the allowable pension income deduction or the interest and dividend deduction and the capital deduction. You have pluses there. That means that all those options are in the exercise, but there is a dollar limit on the overall deduction, is there not?

**Senator Cook:** These, I think, have to be done first.

**Mr. Gillespie:** The phrase in parentheses applies to the \$1,000 deduction available for those three items.

**Senator Cook:** You might use it up.

**The Chairman:** What I am trying to say is that, whatever the total, that does not mean you are entitled to deduct that.

*[Traduction]*

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'aimerais que vous nous expliquiez cela très clairement, car la plupart d'entre nous avons plus de 65 ans. Cela ne s'applique pas à une rente achetée au moyen d'un régime enregistré d'épargne-retraite?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela s'appliquerait toutefois au cas d'un fonctionnaire qui disposerait d'une pension de retraite et d'aucun autre revenu découlant d'un investissement quelconque, enfin aucun autre revenu non gagné.

**M. Gillespie:** C'est exact. Il faudrait donc une déduction de \$2,000 pour...

**Le sénateur Cook:** En regard des intérêts, des rentes.

**M. Gillespie:** En regard des rentes.

**Le président:** Y aurait-il d'autres raisons empêchant le contribuable d'utiliser cette option?

**M. Gillespie:** Non. C'est un bonus.

**Le président:** Un avantage.

**M. Gillespie:** Absolument.

**Le président:** D'après vous, à quoi se limite cet avantage?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne pense pas que c'est vraiment une option dans le sens où vous l'entendez. Je pense que c'est ce que le président essaie de dire. C'est une exemption supplémentaire, n'est-ce pas?

**Le président:** Si, dans votre déclaration d'impôt, vous réclamez cette option. Si vous ne la réclamez pas, je ne comprends pas qu'on vous l'accorde, lors de la vérification de votre déclaration, que vous la réclamez ou non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il peut s'agir de quelque chose que vous préférez ne pas écrire sur le formulaire, mais si vous êtes âgé de plus de 65 ans vous inscrivez: «Conformément à l'alinéa 52(3)» et ainsi de suite «je réclame une autre déduction de \$1,000.»

**M. Gillespie:** Peut-être que le terme «option» n'est pas tout à fait exact.

**Le président:** Si vous considérez la combinaison de ses deux éléments, cet avantage est accordé en regard de la partie imposable des rentes en rapport avec la déduction admissible au titre de la pension de retraite ou les déductions au titre d'intérêts et de dividendes, de même que les déductions de capital. Ce ne sont là que des avantages. Cela signifie que toutes ces options sont utilisées, mais il y a une limite, en dollars, à la déduction globale, n'est-ce pas le cas?

**Le sénateur Cook:** Je crois qu'il faut les effectuer en premier lieu.

**M. Gillespie:** La phrase entre parenthèses s'applique à la déduction de \$1,000 prévue pour ces trois points.

**Le sénateur Cook:** On pourrait effectuer toute cette déduction.

**Le président:** Ce que j'essaie d'expliquer, c'est que quel que soit le total, cela ne signifie pas que vous avez le droit de déduire ce montant.



[Text]

**Mr. Gillespie:** No.

**The Chairman:** There is a dollar limit.

**Senator Cook:** Yes, \$2,000.

**Mr. Gillespie:** There is a \$1,000 limit for interest, dividend and capital gains; then there is a \$1,000 limit for the annuity.

**Senator Cook:** If he did not use any of those three things he would still have \$2,000, would he not?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** That is the taxable part of his annuity.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If he had a huge capital loss on an investment which was not used up by the offsetting capital gains in other areas, and he carries that loss over into this field, he can use more of that loss but only up to \$1,000. I guess that is it.

**Mr. Gillespie:** Up to \$2,000 now. Bill C-11 proposes that you will be able to carry over your capital losses against other income to the extent of \$2,000.

**Senator Cook:** Once the taxpayer has done that he does not have any more options under this clause. He takes \$2,000. The maximum he can take off his annuity income is \$2,000 and then cut the cake.

**Mr. Gillespie:** With his capital losses. If he had capital losses he could apply those losses against his annuity income in excess, so he could, in effect, I suppose, get up to \$4,000 by using \$2,000 of his capital losses against his annuity income, using his annuity deduction of \$1,000 and using the interest, dividend and capital gains deduction of \$1,000.

**Senator Beaubien:** Four in all.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I was going to say three. I am afraid I am lost at the moment on the \$1,000 claim he could make by virtue of interest and dividend receipts. Is it interest and dividend payments or receipts?

**Mr. Gillespie:** Receipts. We are all entitled to \$1,000 deduction in respect of interest or dividend receipts.

I think the loss carry forward provisions were dealt with yesterday by Mr. Birk.

The next is a real goody for taxpayers in the lower income brackets. Heretofore taxpayers were entitled to a deduction from tax of amounts varying between \$200 and \$500 a year, depending on their income. Prior to Bill C-11, there was a provision whereby a taxpayer was entitled to deduct from tax, up to \$500 a year, an amount equal to the greater of \$200 and 9 per cent of tax otherwise payable. Bill C-11 proposes to extend that so that the taxpayer can deduct up to \$500 a year

[Traduction]

**M. Gillespie:** Non.

**Le président:** Un montant limite est prévu.

**Le sénateur Cook:** Oui, \$2,000.

**M. Gillespie:** Un montant limite de \$1,000 est prévu pour les intérêts, les dividendes et les gains de capital; ensuite un montant limite de \$1,000 est également prévu pour la rente.

**Le sénateur Cook:** Si le contribuable n'effectue pas de déductions pour un quelconque de ces trois éléments, il bénéficiera toujours de la déduction de \$2,000, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de la partie imposable de sa rente.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si, en ce qui concerne un placement, ce contribuable subit une perte énorme de capital, qui n'est pas compensée ailleurs par des gains de capital, et qu'il reporte cette perte à ce domaine particulier, il peut déduire au-delà du montant de cette perte mais jusqu'à concurrence de \$1,000. Je crois que c'est ce qui se passe.

**M. Gillespie:** Actuellement, c'est jusqu'à concurrence de \$2,000. Le bill C-11 propose d'autoriser le contribuable à imputer ses pertes de capital à d'autre, revenu, jusqu'à concurrence de \$2,000.

**Le sénateur Cook:** Une fois que le contribuable a procédé ainsi il n'a plus d'autres choix aux termes du présent article du bill. Il déduit \$2,000, c'est le maximum qu'il puisse déduire du revenu que lui apporte sa rente, et pas davantage.

**M. Gillespie:** En ce qui concerne ses pertes de capital. Si ce contribuable a subis des pertes de capital, il peut les imputer au revenu excédentaire que lui rapporte sa rente; par conséquent, en fait, je suppose qu'il pourrait bénéficier d'une déduction de \$4,000, en imputant \$2,000 de ses pertes de capital au revenu de sa rente, en effectuant la déduction de \$1,000 qui s'applique à la rente et la déduction de \$1,000 qui s'applique aux intérêts, aux dividendes et aux gains de capital.

**Le sénateur Beaubien:** Quatre déductions en tout.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'allais dire trois. Je ne comprends pas très bien la déduction de \$1,000 qu'il pourrait effectuer pour les rentrées d'intérêts et de dividendes. S'agit-il de paiements ou de rentrées d'intérêts des dividendes?

**M. Gillespie:** De rentrées. Nous avons donc tous droit à une déduction de \$1,000 en ce qui concerne les rentrées d'intérêts ou de dividendes.

Je crois qu'hier, M. Birk a expliqué les dispositions concernant le report des pertes.

La déduction suivante est réellement avantageuse pour les contribuables qui appartiennent à la catégorie des revenus inférieurs. Jusqu'à présent, les contribuables avaient droit à une déduction fiscale annuelle variant entre \$200 et \$500, en fonction de leurs revenus. Avant la rédaction du bill C-11, il y avait une disposition en vertu de laquelle un contribuable avait le droit de déduire de ses impôts, jusqu'à concurrence de \$500 par an, le plus élevé des montants suivants: soit \$200 soit 9%

[Text]

an amount equal to the aggregate of the greater of \$200 and 9 per cent and \$50 per child under the age of 18 who was a dependant and resident of Canada. In effect, this will mean that lower income families with children will be entitled to more than the lower limit of \$200. It was also recently proposed by the Minister of Finance, the Honourable Jean Chrétien, that for 1978 only this \$200 figure be raised to \$300 so that everybody would, for 1978 only, receive a tax credit of at least \$300, not \$200.

**The Chairman:** That is starting in 1978.

**Mr. Gillespie:** Only for 1978.

**Senator Walker:** They may postpone that if they postpone the election.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That's right.

**Senator Cook:** Just as a matter of interest, we were told that the grossing-up of the dividends would reduce tax liability by \$120 million.

**The Chairman:** The next item Mr. Gillespie will be considering is the question of gross-up.

**Senator Cook:** But have we got a figure as to what the goodies amount to?

**The Chairman:** No, but we are working on a list of goodies to individuals and a list of goodies to corporations. This will be part of the material you will have before you.

**Senator Cook:** Do we have any figure as to how much that will add up to?

**Mr. Gillespie:** Perhaps we can check the same source as we checked yesterday. There might be a reference there.

**The Chairman:** It is customary in the budget papers to provide estimates of what the sum total will be, so we can turn it up and have a look. It is only an estimate, but it is usually pretty accurate.

**Mr. Gillespie:** Next are the gross-up and credit provisions of Bill C-11. They were covered pretty extensively by Mr. Birk yesterday. Essentially the proposal is that the gross-up amount be increased from one-third to one-half and that the deduction be reduced from four-fifths to three-quarters. I do not want to cover the ground covered yesterday by Mr. Birk, except to show a comparison of the proposed changes to taxpayers in the different income brackets.

Without going through all of the figures, I propose to take you from the top line to the bottom line. The top line represents the marginal rate for different taxpayers, and the bottom line represents the marginal rate for taxpayers in the lower tax bracket. The gross-up and credit provisions represent savings. This is based on the \$300 dividend. A person will pay \$35 less tax than he would under the act as it is currently; shareholders in the 50 per cent bracket will pay only \$25 less tax, and

[Traduction]

de l'impôt qu'il devait autrement payé. Le bill C-11 propose d'étendre cette disposition afin que le contribuable puisse déduire, jusqu'à concurrence de \$500 par an, le plus élevé des montants suivants: Soit \$200 soit 9%, et \$50 par enfant âgé de moins de 18 ans, à charge et résidant au Canada. En fait, grâce à cette disposition, les familles dont le revenu est inférieur et qui ont des enfants auront droit à plus qu'à la limite minimale de \$200. Récemment, le ministre des Finances, l'honorable Jean Chrétien, a aussi proposé de porter à \$300 ce montant de \$200 pour 1978 seulement, afin que tous les contribuables puissent bénéficier, pour cette année-là seulement, d'un dégrèvement d'au moins \$300, et non de \$200.

**Le président:** À compter de 1978.

**M. Gillespie:** Seulement pour 1978.

**Le sénateur Walker:** Ils peuvent en différer l'application s'ils remettent les élections à plus tard.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Je tiens à vous signaler qu'on nous a dit que la majoration des dividendes réduirait l'impôt exigible de 120 millions de dollars.

**Le président:** La majoration est le point suivant que M. Gillespie étudiera.

**Le sénateur Cook:** Mais un montant a-t-il été indiqué pour illustrer les avantages prévus?

**Le président:** Non, nous préparons une liste d'avantages destinés aux particuliers et une liste d'avantages destinés aux sociétés. Elles feront partie de la documentation dont vous disposerez.

**Le sénateur Cook:** Avons-nous des chiffres qui indiquent le montant que cela représentera?

**M. Gillespie:** Nous pourrions peut-être vérifier la même source que nous avons vérifiée hier. Il est possible qu'on y fait mention du montant.

**Le président:** Les documents relatifs au budget fournissent habituellement des estimations de la somme totale prévue, nous pouvons donc les consulter. Il s'agit seulement d'une estimation, mais elle est habituellement assez précise.

**M. Gillespie:** Ensuite, il y a les dispositions du bill C-11 concernant la majoration et le dégrèvement. Hier, M. Birk s'est étendu sur ce sujet. On propose essentiellement de porter le montant de la majoration d'un tiers à la moitié, et de réduire la déduction de quatre cinquièmes à trois-quarts. Je ne veux pas revenir sur qu'a dit M. Birk hier, sauf pour comparer les modifications proposées pour les contribuables situés dans les différentes fourchettes de revenus.

Sans passer en revue tous les chiffres, je propose de les examiner avec vous en commençant par la première ligne pour terminer à la dernière. La première ligne représente le taux marginal pour différents contribuables, et la dernière représente le taux marginal pour les contribuables qui correspondent à la catégorie d'impôts moindres. Les dispositions concernant la remise à l'état brut et du crédit d'impôt représentent des économies; elles sont fondées sur des dividendes de \$300.



[Text]

shareholders in the 65 per cent, or top bracket, will pay \$18 less tax.

The new gross-up and credit provisions are beneficial to all taxpayers, but are more beneficial, if you like, to the lower income bracket.

**Senator McIlraith:** Your example is based on the income from dividends equal to the income from other sources of fixed income, investment certificates, bonds, and so forth.

**Senator Cook:** I do not think so.

**Senator McIlraith:** That is what the table is based on. Taking into consideration the new legislation, have you made any estimates based on the income produced from a fixed amount of capital? For example, \$10,000 on an investment certificate will produce \$925 income, and a person in the 50 per cent bracket will pay \$462 tax. But, if one had \$10,000 in 6 per cent stocks, one would get about the same net income. So, it is rather, in the new formula, advantageous to the person deriving an income from dividends, and disadvantageous to a person deriving income from a fixed source.

In other words, it induces people to go out of the fixed income investment area and move toward the dividend investment market. By the same token it tends to be hard on older persons who, by reason of somewhat limited ability to manage investments, have invested in fixed income securities. In other words, those individuals will be taxed more heavily than they would be if had they stayed in the more risky dividend market; is that correct?

**Mr. Gillespie:** We have made no studies to show these comparisons.

**Senator McIlraith:** You have not made any. The purpose of the change has been to obtain more capital production into the creation of these types of assets but, by the same measure, there is a bad feature to it in that it tends to discriminate adversely against the older type of investor who is not able to manage his investments.

**Mr. Gillespie:** The older type of investor investing in fixed income securities, receiving interest and so forth, is not disadvantaged in the sense that he is going to pay more tax.

**Senator McIlraith:** He pays the same tax, but the other one pays much less tax.

**Mr. Gillespie:** He will be disadvantaged to this extent. The burden of the tax system is going to be shifted from those who receive dividend income to the shoulders of those who receive other income.

**Senator McIlraith:** And those who receive other income are going to be paying a larger proportion of the tax payable.

[Traduction]

Un contribuable bénéficiera d'une réduction fiscale de \$35 par rapport au montant qu'il devrait payer dans le cadre de la loi actuelle; les actionnaires qui appartiennent à la catégorie des 50% ne bénéficieront que d'une réduction fiscale de \$25, et ceux situés dans la catégorie des 65%, soit la catégorie supérieure, ne bénéficieront que d'une réduction fiscale de \$18.

Les nouvelles dispositions concernant la remise à l'état brut et le crédit d'impôt sont avantageuses pour tous les contribuables, mais elles sont plus avantageuses, si vous voulez, pour la catégorie des revenus faibles.

**Le sénateur McIlraith:** Votre exemple est fondé sur un revenu de dividendes égal à celui d'autres sources de revenu fixe, certificats de dépôts, titres, etc.

**Le sénateur Cook:** Je pense pas.

**Le sénateur McIlraith:** Le tableau est fondé sur ces éléments. Compte tenu de la nouvelle mesure, avez-vous effectué des estimations fondées sur le revenu d'un capital fixe? Par exemple, \$10,000 sur un certificat de dépôt produiront un revenu de \$925, et un contribuable qui appartient à la catégorie des 50 p. 100 paiera \$462 d'impôt. Mais si un contribuable avait \$10,000 en actions qui rapportent un dividende de 6 p. 100, il obtiendrait environ le même revenu net. Par conséquent, dans le cadre de la nouvelle formule, ces dispositions fiscales sont plus avantageuses pour le contribuable qui tire un revenu de dividendes, et désavantageuses pour celui dont le revenu provient d'une source fixe.

Autrement dit, ces dispositions incitent les contribuables à sortir du domaine des placements à revenu fixe et à s'engager sur le marché des placements à dividendes. En outre, ces dispositions ont tendance à frapper plus durement les personnes âgées, qui parce qu'elles sont moins aptes à gérer des placements, ont investi leur argent dans des titres qui rapportent un revenu fixe. Autrement dit, ces contribuables paieront un impôt plus élevé que s'ils étaient demeurés sur le marché plus risqué des dividendes; est-ce exact?

**M. Gillespie:** Nous n'avons pas entrepris d'études pour établir ces comparaisons.

**Le sénateur McIlraith:** Aucune étude. La modification avait pour objet d'obtenir un rendement accru du capital pour créer ces actifs, toutefois, cette façon de procéder présente un inconvénient en ce sens qu'elle désavantage les investisseurs vieux qui ne sont pas en mesure de gérer leurs investissements.

**M. Gillespie:** Le vieil investisseur qui investissait dans des titres à revenu fixe et recevait un intérêt, etc., n'est pas désavantagé du fait qu'il va payer davantage d'impôt.

**Le sénateur McIlraith:** Il paye le même impôt mais l'autre en paye beaucoup moins.

**M. Gillespie:** Il sera désavantagé jusqu'à un certain point. Le fardeau du système d'imposition passera de ceux qui reçoivent des revenus provenant de dividendes à ceux qui reçoivent d'autres revenus.

**Le sénateur McIlraith:** Et ceux qui reçoivent d'autres revenus auront à verser une part plus élevée de l'impôt payable.

[Text]

**Senator Cook:** Not if you take into consideration corporation taxes.

**The Chairman:** The position of a man who has an interest in investment income does not change; it does not improve.

**Senator McIlraith:** It does not improve, but the other one improves. The consequence of that is that the proportion of the total paid arising out of income from interest is a larger proportion of the total paid.

**Senator Cook:** But the company has already paid that tax also.

**Senator McIlraith:** The evidence yesterday indicated it was not increased. We have succeeded in removing some of the former double taxation.

**Senator Cook:** Some of it is still there.

**Senator McIlraith:** But to a lesser extent.

**Senator Cook:** In the examples you show, the bottom line indicates how much was saved, the \$18. Am I right in assuming that that will carry forward and there will be an additional saving in respect of the lesser provincial tax to be paid? This is only federal tax, is it not?

**Mr. Gillespie:** This example was based on a full integrated system, federal and provincial.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Averaging out the provincial, or did you just take one province?

**Mr. Gillespie:** We just took one province.

**Senator Beaubien:** Ontario?

**Mr. Gillespie:** Just a representative of the provinces in general.

**Senator Beaubien:** Not Quebec.

**Mr. Gillespie:** The changes will be minimal for most provinces. The big question mark, of course, is what Quebec will be.

**Senator Cook:** There is a tremendous difference between the provincial rate in Newfoundland and Ontario. If it is \$18 for Ontario, it will be a proportionately greater—or would have been a greater saving for Newfoundland, because Newfoundland pays 140 per cent.

**The Chairman:** What is the income limit in the 30 per cent tax bracket? How much can a person earn subject to the 30 per cent bracket?

**Mr. Gillespie:** Do you mean how much a taxpayer can earn before he gets to the 30 per cent bracket?

**The Chairman:** Yes. I want to know in dollars what the 30 per cent bracket applies to.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would it be \$25,000 or \$30,000?

**Senator Cook:** I would say about \$15,000 taxable income.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ce ne sera pas le cas si vous tenez compte des impôts sur les corporations.

**Le président:** La situation d'un particulier qui possède un intérêt dans le revenu de placement ne change pas, mais elle ne s'améliore pas.

**Le sénateur McIlraith:** Elle ne s'améliore pas mais les autres s'améliorent. Il en résulte que la part de l'impôt global versé sur le revenu provenant de l'intérêt est une proportion plus forte du total payé.

**Le sénateur Cook:** Mais la société a déjà payé cet impôt.

**Le sénateur McIlraith:** Les témoignages d'hier ont indiqué qu'il n'était pas augmenté. Nous avons réussi à éliminer une certaine part des doubles impositions antérieures.

**Le sénateur Cook:** Ainsi la double imposition existe encore en partie.

**Le sénateur McIlraith:** Mais à un degré moindre.

**Le sénateur Cook:** Dans les exemples que vous avez cités, la ligne inférieure indique le montant économisé, les \$18. Ais-je raison de présumer qu'il y aura un report et une économie supplémentaire en ce qui concerne l'impôt provincial moins élevé qui doit être payé? Ceci n'est qu'un impôt fédéral n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Cet exemple a été basé sur un système totalement intégré, fédéral et provincial.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** En étalant le système provincial, avez-vous établi une moyenne ou avez-vous simplement pris une province?

**M. Gillespie:** Nous n'avons pris qu'une province.

**Le sénateur Beaubien:** L'Ontario?

**M. Gillespie:** Simplement un échantillon représentatif des provinces en général.

**Le sénateur Beaubien:** Pas le Québec.

**M. Gillespie:** Les modifications seront minimales pour la plupart des provinces. Bien entendu, le gros point d'interrogation est ce que sera le Québec.

**Le sénateur Cook:** Il y a une différence notable entre le taux provincial à Terre-Neuve et celui de l'Ontario. S'il est de \$18 pour l'Ontario, il sera proportionnellement plus élevé—ou il y aurait eu une plus grande épargne à Terre-Neuve parce que cette dernière paye 140 p. 100.

**Le président:** Quelle est la limite du revenu dans la tranche d'imposition de 30 p. 100? Combien une personne gagne sous réserve de la tranche de 30 p. 100?

**M. Gillespie:** Vous voulez dire combien un contribuable peut gagner avant de se trouver dans la tranche de 30 p. 100?

**Le président:** Oui. Je veux savoir en dollars à quoi s'applique la tranche de 30 p. 100.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agirait-il de \$25,000 ou \$30,000?

**Le sénateur Cook:** Je dirais environ \$15,000 de revenu imposable.



[Text]

**Mr. Gillespie:** It would be hard to say without making the necessary computation, because the act only contains the federal rates.

**Senator Cook:** What taxable income is required to attract the 30 per cent federal rate?

**Mr. Gillespie:** After \$11,000, the federal marginal rate is 31 per cent.

**Senator McIlraith:** On a taxable income of \$25,500, the combined federal-Ontario rate last year was 53 per cent.

**The Chairman:** What is the next item?

**Mr. Gillespie:** The next item relates to the investment tax credit. The act now provides for an investment tax credit in respect of the acquisition of qualified property, which is determined by regulation. As an example, it could include some electrical generating equipment, certain ships, and so forth. That credit is a deductible in full against the first \$15,000 in federal tax otherwise payable, and to the extent of one-half of any such tax in excess of \$15,000. The maximum tax credit available heretofore was 5 per cent of the capital cost of the qualified property acquired. This tax credit exists in the act today. It was about to expire. Bill C-11 proposes to extend that credit, making it available for another three years. It also proposes to increase the qualified investments to include scientific research conducted in Canada and certain other items, such as logging trucks, and, more importantly, to increase the credit in certain areas of Canada to 7½ per cent—namely in Saskatchewan, Manitoba, Northern Ontario, and designated regions in Quebec. It will increase the tax credit from 5 per cent to 10 per cent in the Maritime provinces and the Gaspé.

**The Chairman:** That is the corporate benefit?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** That is the Atlantic provinces.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So, the maximum credit available is to be no more than 5 per cent of the capital cost, except in those designated areas where it is 10 per cent?

**Mr. Gillespie:** The general rule now is 5 per cent of the capital cost. The bill proposes to increase that to 10 per cent in certain areas.

**The Chairman:** When you speak of the Maritimes, do you include Newfoundland?

**Senator Cook:** I already corrected that, Mr. Chairman. We refer to it as the Atlantic provinces.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is the total credit only available in the first year?

**Mr. Gillespie:** No, there is a carry-forward provision whereby the unused portion of that credit could be applied over the five following years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you mean to say that the total credit would be 50 per cent of the original capital cost?

[Traduction]

**M. Gillespie:** Ce serait difficile à dire sans faire le calcul nécessaire parce que la loi ne contient que les taux fédéraux.

**Le sénateur Cook:** Quel est le revenu imposable exigé pour entraîner le taux fédéral de 30 p. 100?

**M. Gillespie:** Après \$11,000, le taux marginal fédéral est de 31 p. 100.

**Le sénateur McIlraith:** Pour un revenu imposable de \$25,500, le taux combiné, fédéral-Ontario, était l'année dernière de 53 p. 100.

**Le président:** Quelle est la rubrique suivante?

**M. Gillespie:** La rubrique suivante a trait au crédit d'impôt sur les investissements. La loi prévoit maintenant un crédit d'impôt sur l'investissement en ce qui concerne l'acquisition de biens admissibles, déterminé par règlement. A titre d'exemple, cela comprend certains matériels générateurs d'électricité, certains navires, etc. Ce crédit est totalement déductible des premiers \$15,000 d'impôt fédéral qui, autrement, seraient exigibles, et jusqu'à concurrence de la moitié de ces impôts en sus de \$15,000. Jusqu'ici, le crédit d'impôt maximum autorisé était de 5 p. 100 du coût d'immobilisation des biens admissibles acquis. Ce crédit d'impôt existe aujourd'hui dans la loi. Il était sur le point d'expirer. Le Bill C-11 propose d'étendre ce crédit en le prolongeant encore trois ans. Il propose également d'augmenter les investissements admissibles afin d'inclure la recherche scientifique effectuée au Canada, et certaines autres rubriques, telles que les camions d'exploitations forestières et, ce qui est plus important, d'augmenter le crédit jusqu'à 7½ p. 100 dans certaines régions du Canada—à savoir la Saskatchewan, le Manitoba, le nord de l'Ontario et des régions désignées du Québec. Il portera le crédit d'impôt de 5 à 10 p. 100 dans les provinces maritimes et la Gaspésie.

**Le président:** Il s'agit des bénéfices de la corporation?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit des provinces atlantiques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De sorte que le crédit maximum disponible ne doit pas dépasser 5 p. 100 du coût d'immobilisation, sauf dans les régions désignées où il est de 10 p. 100?

**M. Gillespie:** En ce moment, la règle générale est de 5 p. 100 du coût d'immobilisation. Le bill propose de le porter à 10 p. 100 dans certaines régions.

**Le président:** Lorsque vous parlez des Maritimes, incluez-vous Terre-Neuve?

**Le sénateur Cook:** J'ai déjà apporté une correction, monsieur le président. Il s'agit des provinces de l'Atlantique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le crédit total est-il possible pendant la première année seulement?

**M. Gillespie:** Non, il existe une clause de report selon laquelle la portion non utilisée de ce crédit peut-être répartie sur les 5 années suivantes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voulez-vous dire que le crédit total serait de 50 p. 100 du coût d'immobilisation primitif?

[Text]

**Mr. Gillespie:** No, the total credit would be 5 per cent of the capital cost, except in those designated areas where it would be 10 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it is not necessary to use all of that credit in the first year?

**Mr. Gillespie:** That is right.

The next item deals with the degree of Canadian ownership. I do not want to dwell on this too long. Certain qualified companies are entitled to certain benefits under the act, the main one being a 5 per cent credit on withholding tax on dividends paid to non-residents. If a Canadian company has a "degree of Canadian ownership," the withholding tax on dividends paid to non-residents, instead of being 25 per cent, will be 20 per cent, or instead of 15 per cent, 10 per cent, and so on.

The bill, recognizing the increase in dividend rates current today, contains a technical change to that. For a company to qualify for this benefit now, at least 25 per cent of the company's voting shares and paid-up capital represented by equity shares must be owned by individuals resident in Canada, or corporations controlled in Canada. The change in question refers to the definition of an equity share.

Heretofore, a common share would not have qualified as an equity share if it were not entitled to receive a dividend after a dividend in excess of 8 per cent was paid on preferred shares. As I said earlier dividend rates on preferred shares are going up. For that person, the bill proposes to increase that dividend rate from 8 per cent to 12 per cent, thereby allowing a common share to qualify as an equity share in the event that it should fall behind a preferred share with a dividend rate of, say, 10 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or up to 12 per cent.

**Mr. Gillespie:** Yes.

Mr. Chairman, the next items are not on the list I provided earlier. The matter of nil assessment was covered by Mr. Poissant yesterday, but I should like to touch briefly on a proposed change in respect of registered retirement savings plans.

A well-known abuse under the present act involves the benefits that have been extended to allow the taxpayer to put money into a registered retirement savings plan for his or her spouse.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If the spouse had a taxable income?

**Mr. Gillespie:** That was not required.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So, the taxpayer could put up to \$3,500 into a registered retirement savings plan on behalf of the spouse whether or not the spouse had a taxable income?

[Traduction]

**M. Gillespie:** Non, le crédit total serait de 5 p. 100 du coût d'immobilisation, sauf dans les régions désignées où il serait de 10 p. 100.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il n'est pas nécessaire d'utiliser la totalité de ce crédit la première année?

**M. Gillespie:** C'est exact.

La rubrique suivante traite du degré d'appartenance canadienne. Je ne veux pas m'appesantir trop longtemps sur cette question. Certaines sociétés admissibles ont droit à certains bénéfices en vertu de la loi, le principal étant un crédit de 5 p. 100 de retenue fiscale sur les dividendes payés à des non-résidents. Si une société canadienne possède un «degré d'appartenance canadienne» la retenue fiscale sur les dividendes payé à des non résidents sera de 20 p. 100 au lieu de 25 ou de 10 p. 100 au lieu de 15, etc.

Le projet de loi, tenant compte de l'augmentation des taux de dividendes qui prévaut aujourd'hui, contient une modification technique à cet égard. Pour qu'une société remplisse à l'heure actuelle les conditions requises pour bénéficier de cet avantage, au moins 25 p. 100 de ses actions comportant droit de vote, ainsi que le capital versé représenté par les actions à revenu variable, doivent appartenir à des individus qui résident au Canada ou à des sociétés contrôlées au Canada. Le changement en question porte sur la définition d'une action à revenu variable.

Jusqu'ici une action ordinaire n'aurait pu être considérée comme une action à revenu variable si elle ne pouvait recevoir de dividende, après paiement d'un dividende supérieur à 8 p. 100 sur les actions privilégiées. Comme je l'ai dit plutôt, les taux des dividendes sur les actions privilégiées augmentent. Pour cette raison, le projet de loi propose de porter le taux des dividendes de 8 à 12 p. 100, ce qui permettrait à une action ordinaire d'être admissible en tant qu'action à revenu variable si elle arrivait derrière une action privilégiée rapportant un taux de dividendes de 10 p. 100, par exemple.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou jusqu'à 12 p. 100.

**M. Gillespie:** Oui.

Monsieur le président, les prochains articles ne sont pas inscrits sur la liste que j'ai fournie. M. Poissant a parlé hier de la question des cotisations nulles, mais j'aimerais traiter brièvement d'un projet de modification relativement aux régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Dans le cadre de la loi actuelle, un abus bien connu met en jeu les avantages accrus qui permettraient aux contribuables de participer à un régime enregistré d'épargne-retraite au nom de son conjoint.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si le conjoint avait un revenu imposable?

**M. Gillespie:** Ce n'était pas nécessaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le contribuable pouvait donc placer jusqu'à \$3,500 dans un régime enregistré d'épargne-retraite au nom de son conjoint, que ce dernier ait ou non un revenu imposable?



[Text]

**Mr. Gillespie:** That is right, or \$5,500 in the case of a professional who does not have a pension plan. A good many so-called smart taxpayers were putting \$3,500 or \$5,500, whichever was applicable, into a spousal plan, and almost immediately thereafter the spouse would take the moneys out of the plan. The spouse would then be subject to tax on that income while the taxpayer would get a deduction. The spouse, not having any other income, would be taxed at a very low rate, if taxed at all.

The bill proposes to stop this practice, to a certain extent, at least, by requiring that any moneys put into a spousal plan by the taxpayer remain in that plan for three years. In other words, if that money comes out within the year or the two preceding years—in other words, within a three-year span—that amount will be taxable in the taxpayer's name.

**Senator Cook:** You say “two preceding years.” Is that retroactive?

**Mr. Gillespie:** Well, you would compute it from the day the money came out of the plan and you would say that if the wife withdrew money from the plan in the 1980 taxation year, her husband would be taxable on those amounts that he put in that year and in the years 1979 and 1978.

**Senator Cook:** The two preceding years has no relationship to what has already been withdrawn. In other words, it only comes into force two years after.

**Mr. Gillespie:** I believe I would have to check the date. I believe it comes into force as of this year so that there is no retroactive effect. Checking in the bill itself at page 154 subparagraph (5) we find that the provision is applicable after March 31, 1977. So I would say that if a wife were to withdraw from her plan today her husband would be taxable today on those amounts that he put into her plan this year, last year and the prior year.

**Senator Cook:** This has a retroactive effect for anything done after March 31.

**Mr. Gillespie:** It is retroactive in the sense that if the husband was counting on using this measure in respect of moneys previously put in he is in for a surprise.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask a question quite apart from this subject? When did the \$5,500 ceiling come in for professionals who do not have a pension plan?

**Mr. Gillespie:** Last year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And what about the \$3,500. Is that the maximum for people who are in a plan?

**Mr. Gillespie:** That is the maximum for those in a registered pension plan. It was increased last year, as I recall it, from \$2,500 to \$3,500.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What was the previous maximum for the amount that is now \$5,500?

**Mr. Gillespie:** \$4,000.

[Traduction]

**M. Gillespie:** C'est exact, ou jusqu'à \$5,500 dans le cas d'un spécialiste qui n'a pas de régime de pension. Bon nombre de contribuables soit-disant futés plaçaient dans un tel régime \$3,500 ou \$5,500, selon le cas, somme que le conjoint retirait ensuite presque immédiatement. Le revenu du conjoint était alors imposable, mais le contribuable obtenait une déduction. Le conjoint qui n'avait pas d'autres revenus était imposé à un taux dérisoire, pour peu qu'il y ait imposition.

Le projet de loi propose de mettre un terme à cette pratique, à tout le moins dans une certaine mesure, en exigeant que toute somme placée dans un tel régime par le contribuable y reste pendant trois ans. Autrement dit, si l'argent est retiré dans les deux années précédentes, c'est-à-dire au cours de la période de trois ans, il est imposable au nom du contribuable.

**Le sénateur Cook:** Vous dites «dans les deux années précédentes». Est-ce rétroactif?

**M. Gillespie:** On calcule à partir du jour où l'argent a été retiré. Si l'épouse retirait l'argent du régime au cours de l'année d'imposition 1980, son mari aurait à payer l'impôt sur les sommes qu'il a placées au cours de cette année-là et des années 1979 et 1978.

**Le sénateur Cook:** Les deux années précédentes n'ont pas de rapport avec ce qui a déjà été retiré. Autrement dit, cela prend effet seulement deux ans après.

**M. Gillespie:** Je devrai vérifier la date. Je crois que cette disposition entre en vigueur à partir de cette année, et qu'elle n'a donc pas d'effet rétroactif. En vérifiant dans le projet de loi, à la page 154, sous-alinéa (5), on voit que la disposition s'applique après le 31 mars 1977. Je dirais donc que si une femme retirait son argent du régime aujourd'hui, son mari serait dès lors imposable sur les sommes qu'il y a placées cette année, l'année dernière et l'année d'avant.

**Le sénateur Cook:** Cette disposition a un effet rétroactif sur toute affaire faite après le 31 mars.

**M. Gillespie:** C'est rétroactif en ce sens que si le mari comptait utiliser cette mesure pour les sommes qu'il a antérieurement placées, il sera fort surpris.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je poser une question qui n'a rien à voir avec ce sujet? Quand ce plafond de \$5,500 a-t-il été imposé pour ce qui est des professionnels qui n'ont pas de régime de pension?

**M. Gillespie:** L'année dernière.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et qu'en est-il des \$3,500? Est-ce là le maximum pour les personnes qui souscrivent à un régime?

**M. Gillespie:** C'est le maximum pour ceux qui ont un régime enregistré de pension. Si je ne m'abuse, on a augmenté cette somme l'année dernière, pour la porter de \$2,500 à \$3,500.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour ce qui est des \$5,500, quel était le maximum auparavant?

**M. Gillespie:** \$4,000.

[Text]

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I feel we should give very careful consideration to subsection (5) on page 154 because it involves a retroactive effect. Having had sufficient warning about it, we must watch it particularly since it has something in it in the nature of a surprise, and we should have a very careful look at it.

**Mr. Gillespie:** I would suggest that in as much as it is trying to correct an abuse, then my personal view is that it is a welcome change. I might add that I believe the department is proposing to assess taxpayers who did use this matter of transferring income and who used it as a sham.

**Senator Cook:** So you think the department will take this matter up irrespective of this amendment?

**Mr. Gillespie:** I believe so, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But this act has to be construed very strictly by the courts, and if in the strict application there is nothing to prevent them from making this extra contribution on behalf of the spouse, then surely they are entitled to do it. I had never heard of it being done before, but if there is nothing to prevent it, then, the tax law has to be interpreted very strictly.

**Mr. Gillespie:** Yes, the Income Tax is a technical act and as such has to be interpreted restrictively, but I should point out that the act does contain anti-avoidance provisions with respect to artificial transactions. The courts have used the concept of a sham to disallow certain transactions. In certain instances they have said that if a transaction does not have a valid business purpose, then that will constitute a sham and therefore they will disallow it.

**Senator Cook:** I am not disputing for a moment that it is a good amendment. My only point is that as far as possible we should set our faces against any retroactivity, and if this has a retroactive effect then we should discuss it further.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is something we can take up with the officials.

**Mr. Gillespie:** As I have said, we have already discussed nil assessments and we propose to take that up.

**Senator Laird:** Would you read for us the note that you have written there?

**Mr. Gillespie:** I will read it for the record. "Where the Minister ascertains a taxpayer's loss to be different from the loss reported, the Minister shall determine the loss and so advise the taxpayer." As you will recall, the deficiency in that is that the Minister may refuse to ascertain, and usually does not ascertain, the loss.

**Senator Cook:** And you are going to draft what we would like to see instead of that.

**Mr. Gillespie:** I think we would like to have the section redrafted so that the minister is obliged to determine a loss at the request of the taxpayer.

**The Chairman:** We spoke about that the other day.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je pense que nous devrions accorder une attention toute particulière au sous-alinéa (5), à la page 154, car il comporte un effet rétroactif. On nous a suffisamment avertis, et nous devons maintenant être vigilants, car cette disposition a quelque chose de surprenant; je pense donc que nous devrions l'examiner soigneusement.

**M. Gillespie:** A mon avis, dans la mesure où cette disposition vise à empêcher un abus, elle constitue une modification heureuse. Je crois en outre que le ministre propose d'examiner le cas des contribuables qui ont eu recours au transfert de revenus comme simulation.

**Le sénateur Cook:** Vous pensez donc que le ministère s'occupera de cette question indépendamment de la modification?

**M. Gillespie:** Je le crois, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais cette loi doit être interprétée de façon très stricte par les tribunaux; et si rien n'empêche quelqu'un de faire cette contribution supplémentaire au nom de son conjoint, il sera sûrement habilité à le faire. Je n'ai jamais entendu dire qu'on l'ait fait auparavant, mais s'il n'y a rien qui l'empêche, la loi de l'impôt doit s'interpréter très strictement.

**M. Gillespie:** Oui, la Loi de l'impôt sur le revenu est technique et, à ce titre, doit s'interpréter de façon restrictive. Mais j'aimerais signaler que la loi renferme des dispositions qui empêchent qu'on élude l'impôt pour ce qui est des transactions fictives. Les tribunaux utilisent cette notion pour empêcher certaines transactions. Dans certains cas, si une transaction n'a pas de fin commerciale valable, elle constitue à leurs yeux une simulation, et ils l'empêchent.

**Le sénateur Cook:** Je ne dis pas que ce n'est pas une bonne modification, mais tout simplement que, dans la mesure du possible, nous devrions nous opposer à toute rétroactivité. Et si cette disposition a un effet rétroactif, nous devrions en poursuivre l'étude.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est quelque chose que nous pouvons faire avec les hauts fonctionnaires.

**M. Gillespie:** Comme je l'ai dit, nous avons déjà parlé des cotisations nulles et nous proposons de traiter cette question.

**Le sénateur Laird:** Pourriez-vous nous lire la note que vous avez rédigée?

**M. Gillespie:** Je la lirai pour qu'elle soit inscrite au compte-rendu des délibérations. La note dit ceci: «Lorsque le ministre a établi que la perte d'un contribuable est différente de celle que ce dernier a rapportée, il doit déterminer cette perte et en aviser le contribuable». Comme vous vous en souviendrez, la lacune, c'est que le ministre peut, et refuse habituellement d'établir cette perte.

**Le sénateur Cook:** Et vous allez rédiger ce que vous aimeriez voir en remplacement.

**M. Gillespie:** Nous aimerions que l'article soit reformulé pour que le ministre soit tenu d'établir une perte à la demande du contribuable.

**Le président:** Nous en avons parlé l'autre jour.



[Text]

**Senator McIlraith:** You changed the word "the" in the second paragraph to "a". You say the minister "shall determine a loss" and so on.

**Mr. Gillespie:** Well, there are several ways of doing it.

**Senator McIlraith:** The "the" relates back to the first paragraph, and we want to require him to determine the loss claimed.

**Mr. Gillespie:** Now we get into life insurance and the changes in the act. This is just a brief exposé of taxation of life insurance companies and policyholders as it exists in the act today. First of all, life insurance companies are taxed on taxable income from their annual business and capital. That is that the general rule applies and there are certain refinements introduced that will apply to all taxes. Secondly there is a 15 per cent tax on investment income otherwise known as a Part XII tax.

**The Chairman:** This tax has been in force for some years.

**Mr. Gillespie:** Oh, yes. These are the taxes that are presently in force and, as you say, they have been in force for some years.

**The Chairman:** At the time it was brought in they imposed the tax on the companies rather than on the policyholders. The explanation we received at that time was that it was easier to administer it that way, and the company, to the extent that its accounts are affected by the 15 per cent tax, can deal with the policyholders. But now, I believe at the request of the life companies, the 15 per cent tax is being withdrawn and it is proposed that the policyholders be directly taxed in some areas. I would say in areas other than death.

**Mr. Gillespie:** That is right. In effect, I think the Part XII tax, as you say, Mr. Chairman, was really a tax imposed on the policyholder but collected by the insurer.

As the chairman says, the bill proposes that the Part XII tax be eliminated. This has arisen because the \$1,000 interest and dividend deduction made investing in other than life insurance more attractive. So this takes away the Part XII tax and taxes the taxpayer when he receives amounts from his policy. It was originally proposed, as we all know, that that be taxed at death as well and that at death he would be entitled to the \$10,000 exemption, which in effect was supposed to represent, if you like, ten years of the interest deduction.

Bill C-11 proposed to eliminate the Part XII tax. The department has backed off taxing for the moment receipts at death, and we are left, if we can jump to paragraph 4, with policyholders being taxed when they sell or surrender their policies before maturity.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Au deuxième paragraphe, vous avez substitué «une» à «la». Vous dites que le ministre «doit établir une perte», etc.

**M. Gillespie:** Et il y a diverses façons de le faire.

**Le sénateur McIlraith:** Ce «la» renvoie au premier paragraphe, et nous voulons que le ministre soit tenu d'établir la prétendue perte.

**M. Gillespie:** Nous passons maintenant à l'assurance-vie et aux modifications apportées à la loi. Voici un bref exposé sur l'imposition des compagnies d'assurance-vie et des assurés, prévue par la loi actuelle. Tout d'abord, les compagnies d'assurance-vie sont imposées sur le revenu imposable de leur capital et de leur chiffre d'affaires annuel. La règle générale s'applique ici, et certaines subtilités qui ont été introduites s'appliqueront à tous les impôts. Deuxièmement, il y a un impôt de 15 p. 100 sur les revenus d'investissement qui figurent dans la partie 12 d'une déclaration d'impôt.

**Le président:** Cet impôt est en vigueur depuis quelques années.

**M. Gillespie:** Oui. Ces impôts sont présentement en vigueur, et, comme vous le dites, c'est le cas depuis quelques années déjà.

**Le président:** Au moment où cet impôt a été introduit, on le percevait auprès des sociétés plutôt que des assurés. On nous a dit à l'époque que c'était plus facile à gérer cette façon et la société, dans la mesure où ses comptes étaient touchés par l'impôt de 15 p. 100, pouvait ensuite agir en conséquence vis-à-vis des assurés. Mais à l'heure actuelle, je crois qu'à la demande des compagnies d'assurance, l'impôt de 15 p. 100 est sur le point d'être retiré et on a proposé que les assurés soient directement assujettis à l'impôt dans certains domaines. Je dirais dans des domaines autres que l'assurance en cas de décès.

**M. Gillespie:** C'est exact. En effet, je crois que l'impôt prévu à la partie XII de la Loi, comme vous le dites Monsieur le président, était réellement une taxe imposée à l'assuré mais perçue par l'assureur.

Comme le dit le président, le présent bill propose que l'impôt prévue à la partie XII de la Loi soit supprimé. Ce point a été soulevé parce que la déduction de \$1,000 au titre de l'intérêt et des dividendes a rendu l'investissement plus attrayant dans des domaines autres que l'assurance vie. Cet amendement supprime donc l'impôt prévu à la partie XII de la Loi et oblige le contribuable à verser un impôt sur les montants que lui rapporte sa police. Il avait été proposé à l'origine, vous le savez tous, que cet impôt soit également prélevé au moment du décès et que l'on accorde en pareil cas une exemption de \$10,000, laquelle devait en réalité représenter, si vous voulez, les dix années de la déduction d'intérêt.

Le bill C-11 proposait de supprimer l'impôt prévu à la partie XII de la Loi. Le ministère a abandonné pour l'instant l'idée d'imposer les rentrées au moment du décès et nous nous retrouvons, si nous pouvons passer au paragraphe 4, dans la situation suivante: les assurés doivent verser un impôt lorsqu'ils vendent ou rachètent leur police avant l'échéance de cette dernière.

*[Text]*

Heretofore they were taxed on an amount received in excess of their accumulated cost of the policy. Bill C-11 makes a minor adjustment to that. They will be taxed on an amount received in excess of the greater of their cash surrender value as of March 31 or their cost. So that if a policyholder's cash surrender value at March 31 was in excess of his cost, then he has an added benefit.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And it is taxed as income.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is no fixed rate of tax on that. It is taxed at his marginal rate, is it?

**Mr. Gillespie:** Right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the justification? Is it because it is presumed to be a capital gain of some kind? It cannot be. It must be straight income, otherwise there would be a tax on only 50 per cent of it.

**Mr. Gillespie:** In essence, it represents the accumulating income, if you like, in the policy.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I see.

**Senator Cook:** I did not quite follow you. You say there was a slight amendment, and that he would be taxed on the amount received in excess of the accumulated cost of the policy or the cash surrender value.

**Mr. Gillespie:** Whichever is the greater. So, as an example, if he received \$100,000, and his accumulated cost of the policy was \$70,000, and his cash surrender value at March 31 was \$80,000, he would have a taxable income of \$20,000 as opposed to \$30,000.

**Senator Cook:** Under what circumstances would he get an amount in excess of the cash surrender value of the policy at the time it is sold? That is a little difficult to understand. The cash surrender value is X dollars. Under what circumstances will he get more than X dollars, if he wants to sell it or surrender it?

**Senator Connolly (Ottawa West):** He cannot. He has to get the cash surrender value. They compute that, do they not?

**Senator Laird:** It is right in your policy.

**Mr. Gillespie:** I am afraid I am not sufficiently familiar with insurance policies to answer that.

**Senator Cook:** Give it some thought, then, will you?

**Mr. Gillespie:** It would appear from the provisions, particularly dealing with tax at death which have been retracted for the moment, that the difference between the cash surrender value and the amount paid—

**Senator Cook:** Oh, yes, the amount paid would be substantial because the cash surrender value is one thing and the face value of the policy is another. But in the cash surrender value

*[Traduction]*

Jusqu'à maintenant, ils étaient frappés d'un impôt calculé à partir du montant reçu en excès du coût accumulé de leur police. Le bill C-11 rectifie un peu cette situation. Un impôt sera perçu sur le montant reçu en supplément du plus grand des deux montants suivants: leur valeur de rachat au 31 mars ou leur coût. Par conséquent si la valeur de rachat d'une police au 31 mars dépasse son coût, on considère que l'assuré touche alors un bénéfice.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On l'impose alors comme revenu.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'y a dans ce cas aucun taux d'imposition fixe. On l'impose à son taux maximal, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'elle en est la justification? Est-ce parce qu'on suppose qu'il s'agit d'un gain en capital de quelque sorte? Cela ne peut pas être le cas. Il doit s'agir d'un revenu direct sinon la moitié seulement serait frappée d'un impôt.

**M. Gillespie:** Il s'agit en fait du revenu qui s'accumule, si vous voulez, dans la police.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vois.

**Le sénateur Cook:** Je ne vous suis pas très bien. Vous dites qu'il y a un léger amendement et qu'un impôt serait prélevé sur le montant reçu en supplément du coût accumulé de la police ou de sa valeur de rachat.

**M. Gillespie:** Selon le montant le plus élevé. S'il recevait par exemple \$100,000, que le coût accumulé de la police soit de \$70,000 et sa valeur de rachat, au 31 mars, de \$80,000, son revenu imposable serait \$20,000 par opposition à \$30,000.

**Le sénateur Cook:** Dans quelles circonstances obtiendrait-il un montant supérieur à la valeur de rachat de la police au moment où il la vend? C'est assez difficile à comprendre. La valeur de rachat est de X dollars. A quelle occasion obtiendrait-il plus que X dollars, s'il veut la vendre ou la racheter?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il ne peut pas. Il doit obtenir la valeur de rachat. Cela se calcule, je crois.

**Le sénateur Laird:** On en fait mention dans votre police.

**M. Gillespie:** J'ai bien peur de ne pas m'y connaître suffisamment en matière de polices d'assurance pour répondre à cette question.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous y réfléchir?

**M. Gillespie:** Il semblerait d'après les dispositions, surtout celles qui traitent de l'impôt au moment du décès, et qui sont éliminées pour l'instant, que la différence entre la valeur de rachat et le montant payé—

**Le sénateur Cook:** Oh oui, le montant payé serait important parce que la valeur de rachat de la police est une chose et que sa valeur nominale en est une autre. Mais la valeur de rachat



[Text]

is built in this income that you speak of. That is part of the cash surrender value.

**The Chairman:** In determining what the policyholder receives on selling or surrendering the policy before maturity, do you not start with the cash surrender value at that time?

**Mr. Gillespie:** Actually, if you look at paragraph 3 it is a little clearer. If he receives the proceeds other than at death, he will be required to include in the income the excess of the amount received or the greater of the cash surrender value at March 31 or premiums paid after that date plus the net cost of the policy.

**The Chairman:** I would think if he has borrowed on the policy the borrowing would be deducted, would it not, as part of the cost?

**Mr. Gillespie:** That is a change. Heretofore you could deduct the interest paid for policy loans, but it is proposed in the bill that that now be done away with.

**The Chairman:** But now in this bill they propose to tax the amount of the borrowing made by the policyholder as an advance.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** That clears up the cash surrender value, because the cash surrender value is frozen as at March 31, 1977. So there you can see the increase. For instance, in 1979 the cash surrender value will have gone up and there will have been an increase in the cash surrender value as between March 31, 1977, and March 31, 1979. In the second item there, you say "premiums paid after that date plus net cost of the policy." How can the net cost of the policy be different from the premiums paid?

**Mr. Gillespie:** I guess the net cost of the policy would include premiums paid before.

**Senator Cook:** I see. I get it. That makes sense now.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, you were talking about policy loans. That was the next item on my list. This proposal stems from the department's contention that the repayment of policy loans is unenforceable. The proposal is that policy loans after March 31, 1977, will be taxed as a disposition of an interest in the policy and the gain, if any, will be subject to tax. That is to say that the rules are akin to the computation of tax on a capital gain. You have to determine what is the cost base of your policy which in effect represents your cost—your premiums paid, and so on.

**The Chairman:** The loan on the policy in law is not a loan. The Supreme Court of Canada has said that. This bill proposes that the loan, which they say is an advance, will be taxable income. The interest will not be deductible. Is that right?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** The interest is not deductible?

**The Chairman:** That is right. Under the loans that you get on a policy, there is no obligation to repay the loan. If the

[Traduction]

est comprise dans ce revenu dont vous parlez. Il s'agit d'une partie de la valeur de rachat.

**Le président:** Pour déterminer ce que l'assuré reçoit lorsqu'il vend ou rachète la police avant son échéance, ne commencez-vous pas alors par calculer la valeur de rachat à ce moment-là?

**M. Gillespie:** En réalité, si vous regardez à l'alinéa 3, c'est un peu plus clair. S'il touche le produit de la police à un moment autre qu'au décès, il devra inclure dans son revenu le montant reçu en plus ou le plus élevé de ces deux montants la valeur de rachat au 31 mars ou les primes versées après cette date, ajoutées au coût net de la police.

**Le président:** Je crois que s'il avait emprunté sur la police, le montant de cet emprunt serait déduit, n'est-ce pas, comme partie du coût?

**M. Gillespie:** C'est un changement. Jusqu'à maintenant vous pouviez déduire l'intérêt payé pour les prêts sur police, mais le présent projet de loi se propose de supprimer cela.

**Le président:** Il propose d'imposer comme une avance le montant de l'emprunt effectué par l'assuré.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Cela libère la valeur de rachat puisque cette dernière est gelée depuis le 31 mars 1977. Vous pouvez alors constater l'augmentation. Par exemple, en 1979, la valeur de rachat aura augmenté et il y aura effectivement eu une augmentation entre le 31 mars 1977 et le 31 mars 1979. Vous dites ensuite, «les primes versées après cette date, ajoutée au coût net de la police». Comment le coût net de la police peut-il être différent des primes versées?

**M. Gillespie:** Je suppose que le coût net de la police incluerait les primes payées avant.

**Le sénateur Cook:** Je vois. Je comprends maintenant. Tout s'éclaire.

**M. Gillespie:** Monsieur le président: vous parliez de prêts sur police. Il s'agissait de l'article suivant sur ma liste. Cette proposition découle d'une affirmation du ministère aux termes de laquelle le remboursement d'un prêt sur police n'est pas exécutoire. La proposition veut que les prêts sur police soient après le 31 mars 1977, imposés comme toute disposition d'un intérêt dans la police et que le gain, si gain il y a, soit imposable. Cela se résume à dire que les règles ressemblent au calcul de l'impôt sur le gain en capital. Vous devez déterminer qu'elle est la base du coût de votre police, laquelle représente en réalité votre coût—vos primes, payées, etc.

**Le président:** En droit, le prêt sur police n'est pas un prêt, a décidé la Cour suprême du Canada. Le projet de loi propose que le prêt, qu'il considère comme une avance, soit un revenu imposable. L'intérêt n'en serait pas déductible. Est-ce exact?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** L'intérêt n'est pas déductible?

**Le président:** C'est exact. Dans le cas des prêts que vous obtenez sur une police, il n'y a aucune obligation de rembour-

[Text]

policy runs to maturity and the loan has not been repaid, the company deducts it from the proceeds of the policy. But the company could not sue for the amount of the loan; and the Supreme Court of Canada is the authority for that. They say it is an advance on what ultimately you would be entitled to under the proceeds of the policy.

**Senator Cook:** You have a policy which is 15 years old. That policy, in its premiums, has cost you, over the years, \$15,000. You get a loan of \$15,000 from the policy. Do you mean to tell me that the \$15,000 will be income in that year?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** No, it cannot be.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It cannot be so.

**Senator Cook:** It is your money.

**The Chairman:** It is an advance. I am not arguing the point. I am merely explaining what the bill says.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, do you understand it to mean that you have a policy of \$100,000; you need some money; you can get a policy loan of \$50,000. In the year that you take that loan you have to pay income tax on that \$50,000?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Less whatever you have paid for that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If the total premium cost was \$40,000, you pay tax on \$10,000.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Has that always been so?

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is new.

**Senator Cook:** I assume there is some sense to that. In other words, the portion that is not your own money—the \$40,000 is your own money, but the \$10,000 is taxed in that year. However, I do not see the rationale for not allowing you to deduct the interest on the whole \$50,000.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What interest?

**The Chairman:** On the example you have given, senator, on the amount you borrowed, there would be certain deductions.

**Senator Cook:** That is right. In other words, you have borrowed \$50,000. The policy cost you \$40,000. So you pay income tax on \$10,000. Although I do not necessarily agree with it, I can see some sense in it. But I cannot see their rationale in refusing to allow you to deduct the 6 per cent on the whole \$50,000. Why cannot you deduct the interest on the \$50,000?

**Senator Connolly (Ottawa West):** You still have the money.

[Traduction]

sement. Si la police arrive à échéance et que le prêt n'est pas remboursé, la compagnie le déduit du produit de la police. Mais la compagnie ne peut poursuivre pour le montant du prêt; et la Cour suprême du Canada, qui fait autorité en la matière, dit qu'il s'agit d'une avance sur le montant de l'assurance auquel vous auriez finalement droit.

**Le sénateur Cook:** Votre police date de 15 ans. Vous avez payé \$15,000 en primes depuis son achat. Vous obtenez un prêt sur police de \$15,000. Est-ce à dire que ce \$15,000 sera considéré comme un revenu pour cette année d'imposition?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** C'est impossible.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela paraît invraisemblable.

**Le sénateur Cook:** C'est votre argent.

**Le président:** Je ne conteste pas le fait que ce soit une avance de fonds. Je vous explique simplement ce que le projet de loi stipule à ce sujet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, est-ce que cela signifie qu'une personne qui possède une polie de \$100,000 peut obtenir un prêt sur police de \$50,000 et que cette année-là, le prêt de \$50,000 sera donc imposable?

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** Moins la partie de la police que vous avez payée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si vous avez versé \$40,000 en primes, \$10,000 seulement sont imposables.

**M. Gillespie:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette disposition existait-elle auparavant?

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elle est nouvelle.

**Le sénateur Cook:** Je suppose que cette disposition est justifiée. En d'autres termes, seule la partie de l'emprunt qui ne vous appartient pas est imposable; si, par exemple, vous avez versé \$40,000, \$10,000 seulement sont imposables cette année-là. Cependant, je ne comprends pas pourquoi on ne peut pas déduire cet intérêt du \$50,000.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel intérêt?

**Le président:** Certaines déductions sur le montant emprunté s'appliqueraient dans le cas que vous avez mentionné, sénateur.

**Le sénateur Cook:** C'est exact. Autrement dit, si vous avez emprunté \$50,000 et que votre police vaut \$40,000, la somme de \$10,000 seulement est imposable. Bien que je ne sois pas nécessairement d'accord avec cette disposition, j'en comprends la raison. Mais je ne comprends pas pourquoi on ne peut déduire du \$50,000 l'intérêt de 6 p. 100. Pourquoi ne peut-on pas déduire l'intérêt sur l'emprunt?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous possédez toujours l'argent.



[Text]

**Senator Cook:** But you still have to pay interest on the money you borrowed from the insurance company. You do not get an interest-free loan from an insurance company.

**Senator Walker:** You borrow \$10,000 and you pay income tax on that. You then return it the next year. It does not seem right to me.

**Senator Laird:** It does not make sense.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I interpose a question to clear up a subsidiary point? Using Senator Cook's example, where you have paid in \$40,000 worth of premiums and are entitled to a policy loan or \$50,000. Presumably that is because there has been some additional value accrued to those payments which you have made. Would it not be by way of a capital gain than by simply income?

**The Chairman:** You get a loan for \$50,000. It is regarded, as a matter of law, as being an advance on what your ultimate entitlement will be.

**Senator Walker:** That is capital that you are getting back.

**Mr. Gillespie:** Your ultimate entitlement will be taxed as income.

**The Chairman:** Yes, less the advance.

**Mr. Gillespie:** Less your cost. They are saying that rather than receiving your ultimate entitlement at maturity, you have borrowed against your policy, and because that borrowing is not enforceable you are deemed to have received those proceeds when you make the loan. So therefore it should be taxed on the same basis as when you received it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think I am learning new law here.

**Senator Walker:** You pay back the next year the same money that you take out, on which you have to pay income tax. What happens then?

**Mr. Gillespie:** All that does is increase your adjusted cost base on your policy.

**Senator Walker:** That is an expensive way to make a loan.

**The Chairman:** The difficulty that you have stressed specifically is that if I have an insurance policy and I want to borrow some money for some business purpose, I can borrow on the policy at a lower rate than if I went to the bank and borrowed. But if I went to the bank and borrowed and it was for business purposes, the interest that I paid would be deductible. But the interest that I might pay on is not deductible.

**Senator Cook:** That is my point. The department is saying "You are receiving the loan and therefore you must pay income tax on the portion over the cost." But they are ignoring the fact that it is only a qualified receipt. You are receiving something on which you are paying 6 per cent interest. How can they ignore the interest that you are paying on the loan? They cannot have it both ways.

**Senator McIlraith:** The whole thing is complicated by the fact that the interest rate is fixed in the original life insurance

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Mais il faut encore payer de l'intérêt sur l'argent qu'on emprunte à une compagnie d'assurance. Les compagnies d'assurance n'accordent pas de prêts sans intérêt.

**Le sénateur Walker:** Si vous emprunter \$10,000, vous devez payer de l'impôt sur cette somme même si vous la remboursez l'année suivante. Cela ne semble injuste.

**Le sénateur Laird:** Ce n'est pas logique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je poser une question afin d'éclaircir un point secondaire? Reprenons l'exemple du sénateur Cook: une personne paie \$40,000 de primes, qui lui donne droit à un prêt sur police de \$50,000. c'est que, je suppose, les versements en ont suffisamment augmenté la valeur. Ne serait-ce par un gain en capital plutôt que par un simple revenu?

**Le président:** Vous obtenez un prêt de \$50,000. La loi juge que c'est une avance de fonds sur la somme totale à laquelle vous avez droit.

**Le sénateur Walker:** C'est-à-dire un capital qu'on vous rembourse.

**M. Gillespie:** La somme totale à laquelle vous avez droit sera considérée comme un revenu imposable.

**Le président:** Oui, moins l'avance de fonds.

**M. Gillespie:** Moins vos frais. Le ministère estime qu'au lieu d'attendre l'échéance de votre police, vous avez emprunté sur cette police parce que cet emprunt n'est pas imposable, la loi considère que vous avez reçu ce produit lorsque vous avez contracté l'emprunt. Ce produit devrait donc être imposable, tout comme il l'aurait été lorsque vous l'avez reçu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous m'en apprenez à ce sujet.

**Le sénateur Walker:** Et si vous remboursez l'année suivante la même somme que vous avez retirée et pour laquelle vous êtes imposable. Que se passe-t-il alors?

**M. Gillespie:** Cela ne fait qu'augmenter le prix de base rajusté de votre police.

**Le sénateur Walker:** C'est une coûteuse méthode d'emprunter.

**Le président:** La difficulté que vous relevez est que, si une personne possède une police d'assurance et qu'elle désire emprunter à des fins commerciales, elle peut l'obtenir par sa police à un taux moindre que celui des banques. Mais si j'emprunte à la banque dans le même but, je peux déduire mon intérêt, ce qui n'est pas le cas pour un prêt sur police.

**Le sénateur Cook:** C'est exactement ce que je voulais dire. Le ministère dit en somme: «Vous obtenez votre prêt et, par conséquent; il vous faut payer de l'impôt sur la partie de l'emprunt qui n'est pas couverte par les primes.» Il ne tient pas compte du fait que c'est une somme admissible, et sur laquelle il vous faudra payer 6 p. 100 d'intérêt. Comment peut-il faire abstraction de l'intérêt que verse l'emprunteur? Il ne saurait avoir le drap et l'argent.

**Le sénateur McIlraith:** C'est une question compliquée parce que le contrat d'assurance vie fixe un taux d'intérêt très bas; ce

[Text]

contract at a very low rate which it now happens to be below the current rate of interest. That is why there has been unsympathetic treatment, I suspect, of the subject. Indeed some would go further and say unfair treatment of insurance policies.

There is another factor to it. Insurance companies are not likely to raise much fuss over this because they are compelled by their contracts to loan at a low rate of interest, usually 6 per cent. If they do not have to pay out money on these loans, they can loan at a much higher rate of interest on mortgages and other investments.

**Senator Cook:** I agree with the senator, but I am saying that the department cannot split the contract. The contract between the insured person and the company means that he is entitled to get a certain specified amount by way of loan at a certain specified interest. The department is now saying "Okay, you get the loan, and so much of that will be subject to income tax, but we are not going to allow the other part of the contract, namely the interest."

**Senator McIlraith:** That is right. I do not like the insurance taxation at all, for that and other related reasons.

**Senator Laird:** Taking the pragmatic approach, they have given way on taxing on the maturity of the policy—

**The Chairman:** No. They have given way on the taxation of a policy that is payable at death.

**Senator Laird:** That is what I mean. I do not care how logical is their argument. Taking the pragmatic approach, if we readily agree to the rest of it, that may open the door for them to come back with the proposition later on that there should be taxation on death. I would wipe out the whole thing, speaking personally—loans, everything. We should wipe the thing clean and go back to the way it was.

**The Chairman:** We can discuss that part of it when we make our report.

**Senator Laird:** That is my point of view.

**Senator Walker:** That is one way that the public knows that they can save for death.

**The Chairman:** All we are doing now is explaining what the bill provides.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For my own education, could I ask this question? Let me give you a simple example. Say I have a whole life policy with a base value of \$100,000, payable at death. I guess that means I pay premiums every year until I die. My estate, or my beneficiary, then applies for payment. Is there an income tax incidence when that payment is received?

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well then, I cannot understand why, if I get a policy loan, there is an income tax implication for me.

[Traduction]

dernier est inférieur actuellement au taux d'intérêt courant. Je suppose que c'est pourquoi ce secteur a été traité avec plus ou moins d'égards. Certains iront plus loin et diront même que les dispositions relatives aux emprunts sur les polices d'assurance sont injustes.

Il faut tenir compte d'un autre facteur. Les compagnies d'assurance ne provoqueront pas une vive controverse sur ce sujet parce qu'elles sont tenues par contrat d'accorder des prêts à un taux d'intérêt très bas, qui est habituellement fixé à 6 p. 100. Si elles n'ont pas à verser de l'argent pour ces prêts, elles peuvent exiger un taux d'intérêt beaucoup plus élevé pour les prêts sur hypothèques et autres investissements.

**Le sénateur Cook:** Je partage l'avis du sénateur, mais je soutiens que le ministère ne peut pas diviser le contrat. Le contrat conclu entre l'assuré et la compagnie prévoit que cette personne a le droit d'emprunter un certain montant d'argent à un taux d'intérêt fixé. Le ministère veut maintenant qu'une certaine partie de cet emprunt soit imposable, sans permettre l'exécution de la seconde partie du contrat, soit l'intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact. Je n'aime pas du tout les dispositions fiscales s'appliquant aux assurances pour cette raison entre autres.

**Le sénateur Laird:** Soyons pragmatiques. Ils ont abandonné l'idée de fixer un impôt à l'échéance d'une police.

**Le président:** Non. Ils ont abandonné l'idée d'imposer un impôt sur la police qui est payable au décès de l'assuré.

**Le sénateur Laird:** C'est ce que je veux dire. Je me fiche de la logique de leur argument. Si nous acceptons ces dispositions sans rouspéter, le ministère voudra peut-être ensuite fixer un impôt sur les polices payables au décès de l'assuré. Personnellement, je crois que cela rendrait impossible les prêts sur police qu'il faudrait effacer le tout, les prêts, etc. Nous devrions revenir à la situation qui existait auparavant.

**Le président:** Nous pourrions discuter de cette proposition lorsque nous présenterons notre rapport.

**Le sénateur Laird:** Voilà du moins ce que j'en pense.

**Le sénateur Walker:** C'est une façon pour le public d'économiser afin de protéger la famille en cas de décès.

**Le président:** Nous ne faisons pour l'instant qu'expliquer les dispositions du projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je poser une question pour ma propre gouverne? Permettez-moi de vous donner un exemple simple. Disons que j'ai une assurance vie entière d'une valeur nominale de \$100,000, payable au décès. Cela signifie, j'imagine, que je paierai des primes chaque année jusqu'à ce que je meurs. Ma succession, ou mon bénéficiaire, présente alors une demande de paiement. Prélève-t-on de l'impôt lorsque le paiement est reçu?

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce cas, je ne comprends pas pourquoi moi je dois payer de l'impôt si j'obtiens un prêt sur ma police.



[Text]

**The Chairman:** Well, the explanation that the minister gave, in the March 31, 1977 budget, was that a loan on a policy was not a loan in law because you could not sue for its recovery, and thus start this chain of events. The life insurance companies, who were being assessed 15 per cent, said, "We should not be assessed that. It should be the policyholders who are assessed." That is why the change was made, as I understand it. As to which one is more properly assessable is one question; whether the treatment is proper or not, or fair, is an entirely different question.

**Senator Cook:** It seems to me, Mr. Chairman, that there are two points here. I cannot see, first, certainly in the case of a mutual company, how the interest of the company can be different from the interest of the policyholder. That is point No. 1. Point No. 2 is, how important is this matter, taxwise? How important are the alleged abuses? How many policies have loans on them?

**The Chairman:** We will have a look and see what the dollars are. It will be in the budget speech of March 31.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As I remember it, in the general discussion—and I do not know whether it had to do with these provisions or the one that was withdrawn—there was an argument made that since a life insurance company took these premiums and invested them, and in some cases there were capital gains that accrued to the value of that policy, what they were seeking was to tax those gains. Now, does the question of capital gains made by the investment program of the insurance company come into these changes? Could I ask that?

**Mr. Gillespie:** I do not believe so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I see. But it may have come into the rationale for the withdrawn proposition, is that so?

**Mr. Gillespie:** I would say it was more likely to come in that area.

**Senator Desruisseaux:** I was wondering if the same reasoning applies in the case of insurance policies that are, say, running their time, but where the insurance company agrees to convert the policy and pay an annuity to the shareholder. Does this kind of reasoning apply there, and how can it be applied?

**Mr. Gillespie:** The reasoning that the minister is applying here is that by taking a policy loan you are receiving what you are eventually entitled to receive, before maturity, and because you are receiving it now you should be taxable on it now.

**Senator Desruisseaux:** You are receiving only parts of it as you go along.

**Mr. Gillespie:** And you are taxable as you go along.

**Senator Desruisseaux:** And you are still taxable along these lines.

**Mr. Gillespie:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** Dans le budget du 31 mars 1977, le ministre a dit qu'un prêt sur police n'était pas un prêt en droit puis que l'on ne peut ester pour son recouvrement et du même coup déclencher la série d'événements. Les sociétés d'assurance-vie, qui sont évaluées à 15%, disent que cette évaluation ne devrait pas porter sur elle mais plutôt sur le détenteur de la police. Si j'ai bien compris, c'est pour cette raison qu'on a apporté la modification. Quant à savoir que doit être évalué, c'est une question valable mais c'est une toute autre affaire de décider si le traitement est équitable ou non.

**Le sénateur Cook:** Il me semble, monsieur le président, qu'il faut distinguer entre deux choses. Je ne vois pas, d'abord, dans le cas d'une compagnie mutuelle, comment l'intérêt de la société peut différer de celui du détenteur de la police. Voilà le premier aspect. Le deuxième c'est de savoir qu'elle est l'importance de cette question en matières d'impôt? Est-ce que les prétendus abus sont considérables? Combien de polices sont grevées de prêts?

**Le président:** Nous vérifierons les chiffres pour savoir ce que cela représente en dollars. Ces données figureront dans le discours sur le budget du 31 mars.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si je me souviens bien, dans la discussion générale—et je ne sais pas si elle avait porté sur ces dispositions ou sur celle qui a été retirée—on prétendait que puisqu'une société d'assurance-vie encaissait ces primes et les investissait, et que dans certains cas il y avait des gains en capitaux qui augmentent la valeur de la police, l'on visait à taxer ces gains. Ainsi, est-ce que les gains en capitaux, réalisés dans le cadre du programme d'investissement de la société d'assurance, sont visés par ces modifications? Est-ce que je peux vous poser cette question?

**M. Gillespie:** Je ne le crois pas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vois. Mais on a pu considérer cet aspect lorsqu'on a retiré la disposition n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** J'estime que la modification se rattache plutôt à cet aspect de la question.

**Le sénateur Desruisseaux:** Je me demandais si le même raisonnement s'appliquait dans le cas de police d'assurance dont le terme reste inchangé mais où la société d'assurance accepte de convertir la police et de verser une rente aux détenteurs de la police. Est-ce que ce raisonnement est valable dans des cas semblables et comment peut-on l'appliquer?

**M. Gillespie:** Le raisonnement que le ministre applique dans de tels cas c'est qu'en contractant un emprunt sur police vous recevez le montant auquel vous avez éventuellement droit avant l'échéance, mais comme vous touchez ce montant tout de suite, vous êtes imposable maintenant.

**Le sénateur Desruisseaux:** Vous n'en recevez qu'une partie à intervalles réguliers.

**M. Gillespie:** Et vous êtes imposable au fur et à mesure.

**Le sénateur Desruisseaux:** Et vous êtes imposable selon ce principe.

**M. Gillespie:** Oui.

[Text]

**Senator Cook:** You know, Mr. Chairman, as an aside, here we are at November 10, and this act has to be passed by December 31. If this is a really important point, what hope have we got, practically speaking, of getting anything done about it? It is a ridiculous state of affairs, really.

**The Chairman:** There is one further thing you might have said, and that is that these provisions become effective, when the bill is passed, as of March 31, 1977, so that it is retroactive to that date.

**Senator McIlraith:** Eight months ago.

**Senator Cook:** It is a ridiculous state of affairs.

**The Chairman:** So there is the sum total of it. I know we will be having a good look at it when we are preparing our report but, other than expressing your views now, there is no use in my arguing in justification of it or otherwise. When we get to that stage we can deal with it, but you cannot argue against the Supreme Court of Canada decision, and as to whether these incidents follow necessarily from that. They may not.

In the bill, do they not deal with the situation before March 31, 1977, by saying that in that period the loans will be regarded as loans?

**Mr. Gillespie:** Strictly as loans, yes, and not as return.

**The Chairman:** In other words, to prevent any problems back of that date, when the change occurs. They say somewhere in the bill that for that period the loan on the policy shall be a loan.

**Mr. Gillespie:** Yes. It only deals with loans made afterwards.

**The Chairman:** That deals with your numbers. Have we anything more?

**Mr. Gillespie:** There is one more item, Mr. Chairman, which I would like to bring to your attention, and that is with respect to multinational insurers. Since 1969 there were two options available to them when computing the portion of their worldwide investment income that related to their Canadian operations. These were the proportional method and the branch accounting method. The proportional method was a very complex set of rules set out in the regulations. I do not propose to deal with them. It is now proposed to eliminate the proportional method, stick with the branch accounting method only, and make slight modifications to the branch accounting method with the following results: that a multinational insurer will have to include, in computing income from business carried on in Canada, that portion of gross investment revenue derived from property used or held by it in the course of carrying on business in Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Soit dit en passant, monsieur le président, vous savez que nous sommes le 10 novembre et que cette loi doit être adoptée avant le 31 décembre. S'il s'agit d'un aspect important, quel espoir avons-nous, en terme pratiques, de prendre toutes les mesures nécessaires à temps? C'est une situation ridicule.

**Le président:** Il y a une autre chose à ajouter et c'est que ces dispositions entrent en vigueur, lorsque le bill aura été adopté, le 31 mars 1977 et que leur effet est rétroactif à compter de cette date.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a de ça huit mois.

**Le sénateur Cook:** C'est une situation ridicule.

**Le président:** Voilà ce qui en est. Je sais que nous étudierons la question à fond lorsque nous préparerons notre rapport mais à part de vous permettre d'exprimer vos opinions maintenant, il est inutile que je tente de justifier la situation. Lorsque nous en serons là nous pourrions prendre les mesures qui s'imposent mais il est inutile de s'opposer à une décision de la Cour Suprême du Canada à savoir si ces incidents découleront nécessairement des mesures prises. Il se peut qu'elles n'aient aucune incidence.

Le bill ne stipule pas que pour la période antérieure au 31 mars 1977 les prêts seront considérés comme des prêts?

**M. Gillespie:** Strictement comme des prêts, oui, et non pas comme un produit.

**Le président:** En d'autres termes, afin d'empêcher que des problèmes ne soient soulevés pour la période antérieure à cette date, lorsque les changements seront apportés. Le bill stipule que pour cette période, les prêts consentis sur police seront réputés être des prêts.

**M. Gillespie:** Oui. Les dispositions du bill ne s'attachent qu'aux prêts consentis après.

**Le président:** Cela répond à vos questions. Y a-t-il autre chose?

**M. Gillespie:** Il y a une autre question, monsieur le président, à laquelle j'aimerais attirer votre attention et cela touche aux assureurs multinationaux. Depuis 1969 ils avaient deux possibilités lorsqu'ils calculaient la fraction de leur revenu d'investissement mondial provenant de leurs activités au Canada. Il s'agissait de la méthode proportionnelle et de la méthode de comptabilité de succursales. La méthode proportionnelle comportait une série de règles assez complexes énoncées dans les règlements. Je n'ai pas l'intention de m'y attarder. On propose maintenant d'éliminer la méthode proportionnelle, et de conserver seulement la méthode de comptabilité de succursales en apportant des légères modifications à cette méthode en vue d'obtenir les résultats suivants: un assureur multinational devra inclure, dans le calcul de ses revenus de placements au Canada, la fraction du revenu brut de placements provenant de biens utilisés ou détenus dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise d'assurance au Canada.



## [Text]

**The Chairman:** Does that represent a material change in establishing a base for taxing multinationals?

**Mr. Gillespie:** I do not believe so, Mr. Chairman. I think most multinational insurers had adopted the branch accounting system, and I think these are just refinements; but what I do want to call your attention to is the clauses in the bill which deal with so-called abuses of the branch accounting system as used heretofore by the multinational insurers. The provisions in question—and I am sorry, but I do not think I put them in on the slide—are clauses 68(4) and following, at page 122 of the bill and following. Multinational insurance companies which had made the branch accounting election were able, within the framework of the act, to create losses carried forward and create deductions which they could apply in future years in excess of the intended policy behind the act.

It is my understanding, as background, that insurance companies have always worked pretty closely with the Department of Finance to make sure that they are taxed as they are intended to be taxed, but in 1975 and earlier, these insurers, using the strict language of the act, were able to go beyond what was intended by the Department of Finance. Therefore, the Department of Finance has said, in Bill C-11: All right, those of you who went too far, in our estimation, will be penalized in 1977 and following years by not being able to use those loss carry forwards and deductions that you have amassed to the extent beyond which it was intended.

The bill, in effect, says: Compute those loss carry forwards; compute those deductions as we really intended them to be; and you will not be able to use those deductions in excess of that amount.

**The Chairman:** They have to conform to the new formula, and if under the old formula they gained some benefit in creating a loss carry forward, they cannot make use of that now.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Mr. Chairman:** Yes. They do not have to pay it back?

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Cook:** Well, that is a reasonable provision.

**Mr. Gillespie:** I think it is reasonable in the sense that perhaps the taxpayer should follow not only the act, but the spirit of the act as well as the letter of the law. On the other hand, I find it unsettling as an adviser or as a taxpayer that, whereas by following the letter of the law I am entitled to anticipate that my tax position, several years hence, will be such-and-such, the law then comes along and says, "Because you have abused the letter of the law, we will take that away from you."

**The Chairman:** The real reason may be that what they are now proposing is simpler administratively. Just take the branch accounting.

**Mr. Gillespie:** My understanding, Mr. Chairman, is that there was a meeting between the department and the insurers,

## [Traduction]

**Le président:** Est-ce que cela représente un changement important dans l'établissement d'une base d'imposition pour les multinationales?

**M. Gillespie:** Je ne le crois pas, monsieur le président. Je crois que la majorité des assureurs multinationaux ont adopté la méthode de comptabilité de succursales et qu'il s'agit simplement d'apporter des précisions; mais je veux attirer votre attention aux articles du bill qui portent sur les prétendus abus du système de comptabilité de succursales dans la mesure où ils étaient invoqués par les assureurs multinationaux. Les dispositions en question—et je regrette, mais je ne crois pas les avoir indiquées sur la diapositive—sont les articles 68(4) et suivants, à la page 122 du bill et aux pages suivantes. Les sociétés d'assurance multinationales qui ont opté pour le système de comptabilité de succursales pouvaient, dans le cadre de la loi, déclarer des pertes qui étaient reportées et obtenir ainsi des déductions qui pourraient s'appliquer dans les années futures, contrevenant ainsi aux intentions de la loi.

Je crois comprendre que les compagnies d'assurance ont toujours collaboré de façon assez étroite avec le ministère des finances pour s'assurer qu'ils sont imposés comme prévu, mais avant 1964, ces assureurs, en s'en tenant strictement aux termes de la loi, pouvaient dépasser le plafond fixé par le ministère des Finances. Ce dernier, avec le bill C-11, a donc déclaré: «Tous ceux qui, d'après nos calculs, sont allés trop loin, seront pénalisés en 1977 et les années suivantes: ils ne pourront pas reporter leurs pertes ni opérer les déductions qui dépassent le plafond fixé.

En effet, le projet de loi stipule qu'il faut calculer les reports de déficit, et les déductions réellement prévues; on ne pourra plus recourir à ces déductions au-delà du montant fixé.

**Le président:** Ils doivent se conformer à la nouvelle formule, et, si aux termes de l'ancienne, ils ont réalisé un certain bénéfice en reportant des pertes, ils ne peuvent plus s'en servir maintenant.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le président:** Oui. Ils ne sont pas tenus de rembourser?

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Cook:** C'est une disposition raisonnable.

**M. Gillespie:** Je le pense également en ce sens que le contribuable doit respecter non seulement la loi, mais l'esprit et la lettre de la loi. Par ailleurs, comme conseiller ou comme contribuable, je trouve inquiétant que la loi stipule ceci: «Nous vous déduirons ce montant, car vous avez abusé de la lettre de la loi», alors que si je me conforme à cette dernière, j'ai le droit de prévoir ma situation fiscale plusieurs années à l'avance.

**Le président:** Il se peut que du point de vue administratif ce qu'on propose maintenant soit plus simple. Prenez, par exemple, la comptabilité de succursale.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je crois savoir que les représentants du ministère se sont réunis avec les assureurs, et

[Text]

and the department said to the insurers, "This is the letter of the law. If you go further, and claim too much or create too much loss carry forward, we will get you later." Those insurance companies did so. Now we find that the department is, retroactively, catching them.

**Senator Cook:** Did the insurance companies act as a class or did some go one way and some the other?

**Mr. Gillespie:** I cannot answer that, but I suspect that not all insurers took advantage of it.

**The Chairman:** That takes us over the course plotted. I was wondering if you could remain for about five minutes. There was one question that I do not feel was clearly developed yesterday. That was, if you remember, I was asking questions about the designated surplus brought in several years ago to deal with the situation where people were using the funds of the company to buy control of the company, and now they are withdrawing or striking out provisions with respect to designated surplus so that it should be open to avail yourself of that practice again. But, when I asked "What have they done by way of replacement?" Then, to me, the confusion developed. I asked Mr. Gillespie if he would have something to say about it.

**Mr. Gillespie:** Well, perhaps, senator, if I can start again from the beginning and use a very simple example, I think where the confusion arose yesterday was that we were discussing two different situations. Let me give you three cases. The first one will be under the law as it exists today, where shareholder A has wholly owned operating company C which has a surplus. If he wishes as part of an estate freeze, or some other reason, to interpose a holding company, under the act, as it is today, the interposition of this company would designate the surplus of C. Therefore, if C ever wished to distribute that surplus to the holding company, there was a 25 per cent tax on that distribution and then there was the usual further tax on any distribution by way of dividend from the holding company to A.

Yesterday Mr. Helmut Birk was talking about the proposed section 84.1 which deals with a specific case, and in his example he used an estate freeze whereby, again company A wholly owned company C and for estate freezing purposes again he introduced a holding company. The sole purpose of section 84.1 is really to make sure that there is no avoidance of tax on distribution of pre-1972 surpluses.

To go back a step, we know, and I think it is clear, that the concept of designated surplus in all cases will be eliminated by Bill C-11 so that there will not, as such, be a 25 per cent tax on dividend distributions from company C to the holding company.

This only applies to non-arm's length sales of shares from one corporation to another, and where after the sale of shares company A controls the holding company section 84.1 says, in effect, when the individual, that is A, has received, by virtue of the sale of the shares of C, a consideration other than shares or debts of the holding company, and such consideration, other than shares or debt, exceeds the paid-out capital of the shares

[Traduction]

qu'ils ont dit à ces derniers: «C'est la lettre de la loi. Si vous exagérez et réclamez trop ou si vous reportez trop de pertes, nous vous attendrons au tournant.» Les compagnies d'assurance n'ont pas tenu compte de l'avertissement. Maintenant le ministère sévit rétroactivement.

**Le sénateur Cook:** Les compagnies d'assurance ont-elles présenté une action collective ou réagi différemment?

**M. Gillespie:** Je ne peux pas répondre à cette question, mais je ne pense pas que tous les assureurs aient profité de la situation.

**Le président:** Cela nous mène plus loin que prévu. Je me demandais si vous pourriez rester cinq minutes. Il y a une question qui, à mon avis, n'a pas été traitée clairement hier. Vous souvenez-vous que j'ai posé des questions au sujet du surplus adopté il y a plusieurs années pour les gens qui recouraient aux fonds d'une société pour en prendre le contrôle, et maintenant on supprime les dispositions sur les surplus désignés vous permettant de recourir de nouveau à cette pratique. Mais, lorsque j'ai demandé quelle était la solution de rechange, ce fut chez moi la confusion totale. J'ai demandé à M. Gillespie s'il avait une déclaration à faire à ce sujet.

**M. Gillespie:** Sénateur, si je jeux reprendre depuis le début et utiliser un exemple très simple, je pense qu'il y a eu confusion hier parce que nous parlions de deux situations différentes. Permettez-moi de vous citer trois exemples. Le premier sera conforme à la loi actuelle: l'actionnaire A possède entièrement la société C qui a un surplus. S'il désire, soit pour immobiliser un bien ou pour toute autre raison, interposer une société de portefeuille, aux termes de la loi actuelle, l'interposition de la société en question désignerait le surplus de C. Par conséquent, si jamais C désirait répartir ce surplus à la société de portefeuille, il y aura une taxe de 25 p. 100 sur cette répartition en plus de la taxe ordinaire imposée sur toute répartition de dividendes que A reçoit de la société de portefeuille.

Hier, M. Helmut Birk a mentionné l'article 84.1 qui traite d'un cas particulier et, dans l'exemple qu'il a cité, il a mentionné le gel de biens successoraux aux termes duquel, une fois de plus, la société A possédait entièrement la société C et pour réaliser ce gel, elle établit une société de portefeuille. En réalité, le seul but de l'article 84.1 est d'éviter qu'il y ait des évasions fiscales en ce qui concerne la répartition des surplus d'avant 1972.

Pour revenir en arrière, nous savons, et je pense que c'est clair, que le Bill C-11 supprimera dans tous les cas le principe du surplus désigné, de sorte qu'il n'y aura plus de taxe de 25 p. 100 sur les dividendes que la compagnie C répartit à la compagnie de portefeuille.

Ce principe s'applique uniquement dans le cas où une société vend directement des actions à une autre avec laquelle il existe un lien de dépendance et où après la vente des actions, la société A contrôle la société de portefeuille, voici ce que stipule en substance l'article 84.1: lorsqu'un individu A a reçu, à la suite de la vente des actions de C, une considération autre que des actions ou des créances de la société de portefeuille, et



[Text]

of C, he will be deemed to have at that time realized a capital gain.

I think that where the confusion arose is when we went one step further and we talked about a holding company or another company being interposed, say over a public company, X, and the public company necessarily being owned by a great number of shareholders. Again, under the new rules, there will be no designation of surplus. Presuming there is no Part IV tax, which there would not be in the case of a public company, dividends from X to this interposed company will go tax free, and dividends from this interposed company will go out and be taxed in the hands of the shareholders in the normal course. Does that clarify the concept?

**The Chairman:** Yes. I think it is going to require more study. The non-arm's length does provide some limitation. If that eliminates the controlling interest, then you cannot expect the controlling interest to permit the minority interests to make use of the surplus of the company.

I would like to digest what you have said. Thank you very much.

We will sit next Wednesday morning. We may hear some witnesses from the life companies or officials of the department. At an earlier date, the life companies indicated that they would like to appear. They do not appear to be anxiously following that up. If they are ready to come, we will deal with them on Wednesday. If they are not, we will go ahead anyway. We have other work.

The committee adjourned.

[Traduction]

lorsque cette considération, dépasse le capital versé correspondant aux actions de C, il sera considéré, comme ayant réalisé alors un gain en capital.

A mon avis, la confusion est venue après, lorsque nous avons parlé de sociétés de portefeuille ou de toute autre société qui servent d'intermédiaires, disons à une société publique, X, celle-ci appartenant nécessairement à un grand nombre d'actionnaires. Là encore, en vertu du nouveau règlement, il n'y aura pas de désignation de surplus. En supposant qu'il n'y ait pas d'impôt à verser conformément à la partie IV, ce qui ne serait pas le cas d'une société publique, les dividendes que la société intermédiaire reçoit de X ne seront pas imposables, et ceux qui sont reçus de la société intermédiaire seront normalement imposés lorsqu'ils se trouveront aux mains des actionnaires. Est-ce clair?

**Le président:** Oui, mais je pense qu'il faudra étudier le sujet d'avantage. Le lien de dépendance prévoit certaines restrictions. Si cela supprime la participation majoritaire, vous ne pouvez pas vous attendre à ce que celle-ci permette à l'intérêt minoritaire d'utiliser le surplus de la société.

Je voudrais réfléchir à ce que vous avez dit. Je vous remercie beaucoup.

Nous siégeons mercredi matin. Nous entendrons peut-être des témoins des compagnies d'assurance-vie ou des représentants du ministère. Les compagnies d'assurance-vie ont fait savoir qu'elles aimeraient se faire représenter aux séances. Mais elles ne semblent pas s'y intéresser outre mesure. Si elles sont disposées à venir, nous les accueillerons mercredi. Dans le cas contraire, nous poursuivrons de toute façon. Nous avons d'autres travaux.

Le Comité suspend ses travaux.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, November 16, 1977

Le mercredi 16 novembre 1977

Issue No. 4

Fascicule n° 4

### Fourth Proceedings on:

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

### Quatrième fascicule concernant:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---

WITNESSES:

(See back cover)

LIBRARY  
TÉMOINS:

★ DEC 1 (Voir à l'endos) ★

UNIVERSITY OF TORONTO



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANK-  
ING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES  
ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of any bill relating to income tax based on Budget Resolutions including the 31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently changed, in advance of any such bill coming before the Senate, the Ways and Means Motions of 20th October, 1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax application Rules, 1971, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 16, 1977

(6)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*), Sullivan and Walker. (14)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa and Godfrey. (2)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. Thomas S. Gillespie; and Mr. C. Albert Poissant.

*Witnesses:* *Life Underwriters Association of Canada:* Mr. R. Norris Bowden, Chairman of the Board and Chief Executive Officer; Mr. Reginald L. Kayler, Executive Director and Legal Counsel; and Mr. Ross M. Durant, Member of the Board of Directors. *Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch):* Dr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister; Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division; and Mr. R. A. Friesen, Special Advisor. *Revenue Canada—Taxation:* Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division; Mr. R. J. L. Read, Acting Director, Provincial and International Relations Division; and Mr. R. E. Campbell, Senior Advisor, Audit Research Division.

The Committee proceeded to the consideration of the above Resolutions, assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

At 12 noon the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 NOVEMBRE 1977

(6)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour entreprendre:

«l'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*), Sullivan et Walker. (14)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa et Godfrey. (2)

*Aussi présents:* Les membres du personnel consultant: M. Thomas S. Gillespie et M. C. Albert Poissant.

*Témoins:* *L'Association des assureurs-vie du Canada:* M. R. Norris Bowden, Président du conseil d'administration et administrateur en chef; M. Reginald L. Kayler, Directeur exécutif et conseiller juridique; et M. Ross M. Durant, Membre du conseil d'administration. *Ministère des Finances (Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales):* M. E. P. Neufeld, Sous-ministre adjoint suppléant; M. R. A. Short, Directeur, Division de la législation sur la politique fiscale; et M. R. A. Friesen, Conseiller spécial. *Revenu Canada—Impôt:* M. R. M. King, Directeur suppléant, Division des modifications courantes; M. R. J. L. Read, Directeur suppléant, Division des relations provinciales et internationales; et M. R. E. Campbell, Premier conseiller, Division des recherches comptables.

Le Comité reprend l'étude des propositions susmentionnées, avec l'aide de MM. Gillespie et Poissant.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

2:30 p.m.  
(7)

At 2:30 p.m. the Committee *resumed* its consideration of the above subject.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*) and Walker. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator McNamara (1)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. Thomas S. Gillespie; and Mr. C. Albert Poissant.

The Committee continued with its examination of the Departmental Officials, assisted therein by the members of the advisory staff.

After discussion, it was *Agreed* that the Canada-U.S. Income Tax Agreement be printed as an Appendix to the next proceedings of the Committee.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned until Thursday, November 17, 1977, at 9:30 a.m.

14 h 30  
(7)

A 14 h 30, le Comité *poursuit* l'étude du sujet susmentionné.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*) et Walker. (12)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur McNamara. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. Thomas S. Gillespie, et M. C. Albert Poissant.

Le Comité poursuit l'examen des hauts fonctionnaires du ministère avec l'aide des membres du personnel consultatif.

Après discussion, *il est convenu*,—Que l'accord canado-américain portant sur l'impôt sur le revenu soit joint aux prochaines délibérations du Comité.

A 16 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 17 novembre 1977, à 9 h 30.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 16, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have with us representatives from the Life Underwriters Association of Canada, and representatives from the Department of Finance and Revenue Canada.

We intend first to hear representations from the Life Underwriters Association. We have here from the Life Underwriters Association Mr. R. Norris Bowden, Chairman of the Board and Chief Executive Officer; Mr. Reginald L. Kayler, Executive Director and Legal Counsel; and Mr. Ross M. Durant, a member of the board of directors.

Mr. Bowden, I understand you are going to make the opening remarks, and you have your able supporters with you, whom you can call on at any time.

**Mr. R. Norris Bowden, Chairman of the Board and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada:** Honourable senators, the Life Underwriters Association of Canada is an old association, more than 70 years old. We are responsible for the administration of a code of ethics and an educational program on behalf of 17,000 to 18,000 members across the country. As an association we represent 85 per cent of the active life insurance agents in this country.

Our concern is for our policy owners and our responsibility to them inasmuch as we act in the area of the direct sales and service of life insurance and annuities to Canadian policy owners. Our members have an important responsibility to interpret for the policy owners the implications of the Income Tax Act as it affects their life insurance and their annuity contracts.

The budget proposals are a matter of concern, not just for Canadian policy owners but also for the Life Underwriters Association of Canada members, whose responsibility it is to advise the buying public and to serve their best interests.

Our association is very appreciative of the decision of the Minister of Finance, the Honourable Jean Chrétien, when he withdrew the budget proposal that would have taxed a portion of the life insurance proceeds. To the extent that your efforts may have contributed to that decision, we appreciate it very much.

Unfortunately, there are two serious areas that remain unresolved, and these are of great concern to us. I refer specifically to the budget proposals to tax the policy owner at the time of taking out a policy loan and to disallow the deduction of policy loan interest as an expense under any circumstances whatsoever. We are therefore here requesting your support, and hoping that we can satisfy your questions, should you have any, in our efforts to have these two provisions withdrawn.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les propositions budgétaires concernant l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui les représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada ainsi que des fonctionnaires du ministère des Finances et de Revenu Canada.

Nous allons tout d'abord donner la parole aux représentants de l'Association des assureurs-vie. Il s'agit de M. R. Norris Bowden, président du conseil d'administration et administrateur général, M. Reginald L. Kayler, directeur exécutif et avocat, et M. Ross M. Durant, membre du conseil d'administration.

Monsieur Bowden, vous allez donc ouvrir le débat et vous pourrez consulter vos adjoints lorsque vous le désirez.

**M. R. Norris Bowden, président du conseil d'administration et administrateur général de l'Association des assureurs-vie du Canada:** Honorables sénateurs, l'association des assureurs-vie du Canada est très vieille puisqu'elle a plus de 70 ans. Nous sommes chargés d'administrer un code déontologique et un programme éducatif au nom des 17,000 à 18,000 membres qui sont répartis sur l'ensemble du territoire. Notre association représente 85 p. 100 des assureurs-vie de ce pays.

Nous avons des responsabilités, envers nos détenteurs de polices d'assurance dans la mesure où nous vendons directement des assurances-vie et des rentes viagères aux Canadiens et où nous en assurons le service. Nos membres sont chargés d'interpréter les conséquences de la Loi de l'impôt sur le revenu pour nos détenteurs de polices dans la mesure où leurs assurances-vie ou leurs rentes s'en trouveraient modifiées.

Les propositions budgétaires préoccupent non seulement les détenteurs de polices canadiens mais aussi les membres de l'Association des assureurs-vie du Canada dont la responsabilité est de conseiller le public et de servir au mieux leurs intérêts.

Notre association est très sensible à la décision prise par l'honorable Jean Chrétien, ministre des Finances, qui a supprimé la proposition budgétaire visant à imposer une partie des sommes dues aux termes du contrat d'assurance-vie. Nous vous en sommes reconnaissants dans la mesure où vos efforts y auraient contribué.

Malheureusement, deux passages très importants du projet de loi n'ont pas encore été résolus, ce qui nous préoccupe beaucoup. Je veux parler des propositions budgétaires visant à imposer le détenteur d'une police lorsqu'il demande un prêt sur police et à ne plus permettre la déduction de l'intérêt relatif à un prêt sur police dans n'importe quelle circonstance. Nous vous demandons donc votre aide et nous espérons que nous pourrions répondre de façon satisfaisante à vos questions, le cas échéant, pour essayer de faire supprimer ces deux dispositions.

*[Text]*

Briefly, some of the points that we will continue to stress are as follows. First, a policy loan should be regarded as such because the loan is repayable out of the insurance proceeds if the policy owner does not repay the loan at an earlier date. Secondly, the policy loan provisions are a long-established and valuable feature of life insurance as a form of property, and it is discriminatory to deny the normal tax treatment for such loans. Thirdly, policy loans are normally taken only in times of financial need or emergency, which we feel is a highly inappropriate time to levy an additional tax. I am sure many situations would come to your mind. When a man at work borrows on his policy he is not looking for additional tax at that point in time; rather, he is looking for additional income off which to live.

Part of the rationale for taxing a policy loan was to plug a possible loophole for avoiding the proposed tax at death, and with the decision to withdraw the proposed tax at death the tax avoidance argument largely disappears.

The administrative burden for insurers would be increased by the additional record-keeping and reporting for regular policy loans, automatic premium loans and payment of interest. All this can do only one thing and that is to increase the cost of the product.

Mr. Durant, who is on the taxation committee of our association, and myself are practitioners in the field, marketing life insurance. We have 50 years' cumulative experience. We have 50 years' cumulative experience between us. It is mind boggling when we think of the administrative problems involved in keeping track of policy loans, policy repayments, interest on policy loans, gains in cash value and increase in cost base, and any additional work means additional cost, which is passed on to only one person, namely the policy owner. We are proud of the fact that insurance represents a product in Canada which over the years has gone down in price; the cost to the buying public has gone down. We are constantly trying to keep it that way and are opposed to anything that will increase its cost.

Another item is the small businessman. These people would be particularly hard hit and it is the small businesses which the government is committed to help. Life insurance policies are often the best or only source of ready cash for small business operators, since the money can be obtained quickly, at modest interest rates and with no questions asked and no further collateral ever demanded. Besides the small businessman, you have the young professional person, the lawyer, the physician, setting up practice. They also are looking for funds at reasonable rates, and this group would be adversely impacted.

Traditionally it has been the use, rather than the source, of funds which governed the deductibility of loan interest for income tax purposes, and this proposed disallowance of policy loan interest, we feel, is blatant discrimination against one source of money, namely, life insurance. Some 12 million people in Canada have purchased life insurance and they have shown a social conscience and acceptance of their responsibilities. They are not looking to government for help or handouts,

*[Traduction]*

Je vais vous exposer brièvement les points sur lesquels nous voulons insister. Tout d'abord, un prêt sur police devrait être considéré comme tel car le prêt est remboursable sur les sommes dues par l'assurance si le détenteur de la police ne le rembourse pas plus tôt. Ensuite, les dispositions concernant les avances sur police caractérisent depuis longtemps l'assurance-vie qui est considérée comme une sorte de bien et ce serait pénaliser les titulaires de polices que de ne pas leur faire payer l'impôt qui est normalement prélevé pour ce genre de prêt. Enfin, les avances sur police ne sont normalement consenties qu'en cas d'urgence ou de gêne financière, ce qui rend, à notre avis, le prélèvement d'un impôt supplémentaire tout à fait inapproprié. Je suis sûr que vous saurez trouver de nombreux exemples. Lorsqu'un employé fait un emprunt sur sa police d'assurance, il ne tient pas à payer alors un impôt supplémentaire, il cherche plutôt un revenu supplémentaire.

Le gouvernement avait décidé d'imposer les avances sur police afin de boucher une échappatoire possible en évitant de payer les droits successoraux, mais puisque le gouvernement a décidé de supprimer cet impôt au décès, l'argument de la fraude fiscale disparaît.

La tenue des registres et les notifications supplémentaires exigées par les avances sur police normales, les avances d'office des primes et des versements d'intérêt accroîtront le travail administratif des assureurs. Tout ceci ne peut aboutir qu'à une augmentation du prix du produit.

M. Durant, qui siège à la commission de l'impôt de notre association et moi-même vendons depuis longtemps des assurances-vie. Ensemble nous avons cinquante ans d'expérience. C'est tout un casse-tête lorsqu'on pense aux problèmes administratifs qu'exigent les avances sur police, les remboursements de police, les intérêts sur les avances sur police, les plus-values et l'augmentation du prix de base. Par ailleurs tout travail supplémentaire entraîne des coûts additionnels qui ne sont répercutés que sur les titulaires de police. Nous sommes fiers que le coût de l'assurance ait diminué au fil des années au Canada. Nous faisons tout pour que cette situation ne se modifie pas et nous nous opposons à tout ce qui pourrait faire monter ce coût.

Je voudrais également parler des petites entreprises. Ce serait leur porter un rude coup alors que le gouvernement s'est engagé à les aider. Les polices d'assurance-vie constituent souvent pour elles la meilleure ou même l'unique source de disponibilités immédiates puisque cet argent peut être obtenu rapidement à de faibles taux d'intérêt, sans qu'on pose de questions ni qu'on demande des garanties supplémentaires. Outre les petites entreprises, il faut également penser au jeune professionnel, à l'avocat, au médecin, qui s'installent. Ils cherchent également des fonds à des taux raisonnables et eux aussi seraient défavorisés.

De tout temps, c'est l'usage et non la provenance, des fonds qui régit le droit de déduire de l'impôt l'intérêt sur avances et l'interdiction qui en serait faite constituerait, à notre avis, une pénalisation flagrante infligée à une source d'argent, l'assurance-vie. Quelque 12 millions de personnes ont acheté des assurances-vie au Canada et ont fait preuve de conscience sociale en acceptant leurs responsabilités. Elles n'attendent ni aide ni aumônes du gouvernement; elles cherchent plutôt à s'en



[Text]

but rather to themselves and, as such, they should not be penalized.

We are also concerned that if these two remaining areas, the loans and the non-deductibility of interest, are left in, we are merely inviting a re-introduction of the death tax at some time in the future. The very wording of the minister's comments when it was removed was that it was being withdrawn for further study. We are concerned that that may be exactly what it means and that it is going to be re-introduced later on.

**Senator Buckwold:** That could be a face-saving phrase.

**Mr. Bowden:** Yes, sir; I hope you are right.

Finally, if our association, which is responsible to the 12 million Canadian policyholders, were at this point in time to try to launch an educational campaign to persuade Canadians that what they thought were policy loans are not policy loans, but advances against future dispositions, we can anticipate that the confusion and misunderstanding would be enormous and it would really serve no useful purposes. This is particularly so in light of the widespread understanding by the Canadian public that any unpaid portion of a policy loan and any unpaid interest on it are automatically deducted from the insurance moneys when they become payable. This is a task which we would not look forward to and which we do not feel we could successfully accomplish, knowing full well that the people in the country have lived with a full understanding of what a policy loan is, what policy interest is, the terminology in the policy, and have been brought up on this and been accustomed to it.

That concludes my introductory comments, and I would welcome any questions.

**The Chairman:** This, I believe, would be a good time for you to describe the typical policy loan provision in life policies dealing with the question of law and the conditions.

**Mr. Bowden:** Thank you. If I may, I will pass that on to our counsel, Mr. Kayler, who is more versed in the legal end of it.

**The Chairman:** I am just thinking of the wording of it.

**Mr. Reginald L. Kayler, Executive Director and Legal Counsel, Life Underwriters Association of Canada:** Honourable senators, if you have before you our written memorandum, at the bottom of page 4 and at the top of page 5 we give you two clauses which are commonly used in life insurance contracts. Perhaps this is so important that it is worth reading through them quickly. The first is headed "Loan Value" and reads as follows:

After payment of the premiums for three or more policy years, and while the policy is in force, the Company will grant a loan on the sole security of this policy for an amount equal to ninety-three per cent of the Cash Surrender Value of this policy, less all indebtedness to the company secured by this policy, with interest at such rate as the Company shall from time to time fix, not exceeding six per cent per annum, compounded yearly, conditional

[Traduction]

sortir par elles-mêmes et, par conséquent ne devraient pas être pénalisées.

Si ces deux mesures concernant les prêts et l'interdiction de déduire l'intérêt, sont conservées, nous allons simplement provoquer un retour des droits successoraux dans un avenir proche. Les commentaires que le ministre a faits lorsque ces droits ont été supprimés donnaient à penser qu'ils ne l'avaient été que pour étudier le problème de façon plus approfondie. Nous craignons que nos craintes ne soient justifiées.

**Le sénateur Buckwold:** C'était peut-être pour sauver les apparences.

**M. Bowden:** Oui, monsieur. J'espère que vous avez raison.

Pour terminer, si notre association qui est responsable devant 12 millions de Canadiens détenteurs de polices, devait en ce moment essayer de lancer une campagne éducative pour les persuader que ce qu'ils croyaient être des prêts sur police ne le sont pas, mais sont en fait des prêts en prévision de liquidations futures, nous pouvons prévoir que la confusion et le malentendu seraient énormes et cela ne servirait vraiment aucun objectif utile. Ceci est particulièrement vrai à la lumière de l'interprétation répandue chez le public canadien selon laquelle toute partie non payée d'un prêt sur police et tout intérêt non payé sur ce prêt sont automatiquement déduits de l'assurance lorsqu'elle tombe à échéance. Il s'agit là d'une tâche que nous n'aimerions pas avoir à exécuter et que nous ne pensons pas pouvoir réaliser alors que nous savons très bien que les habitants de ce pays ont vécu en sachant parfaitement ce qu'est un prêt sur police, un intérêt sur police, la terminologie de la police et qu'ils y sont habitués.

Ceci termine mes observations préliminaires et je serais heureux de répondre aux questions.

**Le président:** Je crois qu'il serait ici opportun que vous décriviez la clause type d'un prêt sur police d'assurance-vie, en ce qui a trait aux questions de droits et aux conditions.

**M. Bowden:** Je vous remercie. Si vous le permettez, je vais donner la parole à notre avocat-conseil, M. Kayler, qui est davantage versé dans l'aspect juridique.

**Le président:** Je pensais seulement au libellé.

**M. Reginald L. Kayler, directeur exécutif et conseiller juridique, Association des assureurs-vie du Canada:** Honorables sénateurs, si vous avez devant vous notre mémoire, vous remarquerez qu'au bas de la page 4 et au haut de la page 5 nous vous donnons deux clauses qui sont très fréquemment utilisées dans les contrats d'assurance-vie. Peut-être présentent-elles une importance telle qu'il vaut la peine de les parcourir rapidement. La première est intitulée «Valeur du prêt» et est libellée comme suit:

Après paiement des primes pendant trois années d'assurance ou plus, et alors que la police est en vigueur, la compagnie accordera un prêt sur la seule garantie de cette police pour un montant égal à 93 p. 100 de la valeur de rachat de cette police, moins toutes les dettes à la compagnie garanties par cette police, avec l'intérêt au taux fixé de temps à autre par la compagnie et qui ne doit pas dépasser 6 p. 100 par an; l'intérêt étant composé tous les

**[Text]**

on the policy being legally assigned to the Company and produced for its examination and endorsement.

Allow me to pause at this point to make the comment that while the interest rate cited in this sample clause is 6 per cent, this would be typical of policies issued up until about 10 years ago. Policies issued since that time will have either a higher interest rate or, in most cases, the language says that the rate of interest on the policy loan will be determined at the time the loan is taken out. So the practice currently, if one takes an average of a number of insurers, I believe is in the area of approximately 8 per cent, 8½ per cent, maybe 8¾ per cent. It will vary from one company to another. The paragraph continues as follows:

Repayment of loan indebtedness in whole or in part may be made at any time at the Head Office of the Company.

The Company shall have the right to deduct from any money payable by virtue of this policy to any person, all indebtedness to the Company secured by this policy and any sum unpaid in respect of the premiums for the current year. Indebtedness secured by this policy shall be deemed to include all monies charged against this policy under automatic non-forfeiture provision and interest thereon.

With regard to these two clauses, there cannot be any doubt that the real substance of the transaction, the intention of the parties, namely the policy owner, who is the borrower and the insurance company, which is the lender, is that this is a loan and that it has to be repaid, if not voluntarily and regularly by the policy owner then out of the values of the policy at the time those are paid.

**The Chairman:** At the time the policy matures?

**Mr. Kayler:** Yes.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I have been attempting to obtain one piece of information, and perhaps Mr. Bowden gave the answer and I did not hear it. How many policyholders are there in Canada? Can you turn to any source and tell me whether it is 10 million, 12 million, or have you any information?

**Mr. Bowden:** Yes, sir; the fact book which the insurance industry produces once a year indicates that there are 12 million Canadians insured.

**The Chairman:** That is including the life policies and pensions?

**Mr. Bowden:** Yes, sir.

**Senator Beaubien:** Mr. Kayler, supposing I have a policy for 10 years and wish to borrow, for instance, \$6,000, for which I pay 6 per cent interest, which is indicated in your brief, can you explain what is taxable in the transaction? What is it that would become taxable which was not taxable previously? Is it the amount in excess of what I paid in that I am receiving?

**Mr. Kayler:** That is right. If the loanable value in the policy was, to use your example, \$6,000, the maximum amount that could be borrowed, a calculation would be made as to the actual net premiums that were paid up to that time. That

**[Traduction]**

ans, sous réserve que la police soit légalement cédée à la compagnie et présentée aux fins d'examen et d'endos.

Permettez-moi de m'arrêter ici pour faire remarquer que bien que le taux d'intérêt indiqué dans cette clause-échantillon soit de 6 p. 100, ceci est typique des polices émises jusqu'il y a environ 10 ans. Les polices émises depuis cette époque ont un taux d'intérêt plus élevé ou, dans la plupart des cas, le libellé indique que le taux d'intérêt sur le prêt sur police sera déterminé au moment où le prêt est contracté. Si l'on étudie la pratique d'un certain nombre d'assureurs, la moyenne se situe, je crois, à 8 p. 100, 8½ p. 100, voire 8¾ p. 100. Elle varie d'une compagnie à une autre. Le paragraphe se poursuit comme suit:

Le remboursement total ou partiel du prêt peut être effectué n'importe quand, au siège social de la compagnie.

La compagnie aura le droit de déduire de toute somme payable à quiconque en vertu de cette police, toute dette contractée envers la compagnie et garantie par cette police et tout solde de prime, pour l'année en cours. Les dettes et créances garanties par cette police seront réputées inclure toutes les sommes obtenues contre cette police en vertu de la clause de prorogation automatique et les intérêts courus.

En ce qui concerne ces deux clauses, il est certain que le fonds de la transaction, l'intention des parties, à savoir le détenteur de la police qui est l'emprunteur et la compagnie d'assurance qui est le prêteur, est que ceci constitue un prêt qui doit être remboursé. S'il ne l'est pas volontairement et régulièrement par le détenteur de la police, il doit l'être au moyen de la valeur de la police au moment où elle est versée.

**Le président:** Au moment où la police est échue?

**M. Kayler:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, j'ai essayé d'obtenir un renseignement que M. Bowden a peut-être fourni, sans que j'entende. Combien existe-t-il de détenteurs de police au Canada? Pouvez-vous, de source, me dire s'il y en a 10 millions; 12 millions, avez-vous sur ce point quelque renseignement?

**M. Bowden:** Oui monsieur. La statistique que l'industrie d'assurance publie une fois par an indique qu'il y a 12 millions de Canadiens assurés.

**Le président:** Ceci comprend les assurances-vie et les pensions.

**M. Bowden:** Oui monsieur.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur Kayler, en supposant que j'ai une police de 10 ans et que je désire emprunter, par exemple \$6,000, à 10 p. 100 d'intérêt, comme il est dit dans votre mémoire, pouvez-vous expliquer ce qui est impossible dans la transaction? Qu'est-ce qui devient taxable qui ne l'était pas antérieurement? S'agit-il du montant en sus de ce que j'ai payé à ce que je reçois?

**M. Kayler:** C'est exact. Si la valeur à prêter dans la police était, pour utiliser votre exemple, de \$6,000, soit le maximum pouvant être emprunté, il serait effectué un calcul en ce qui concerne les primes réelles nettes qui ont été payées à l'époque.



[Text]

would be premiums that were paid up to that time. That would be premiums reduced by any dividends if it were a participating policy. That policy is called in the act the adjusted cost basis of the policy and you would subtract that from the \$6,000. The excess, whatever it is, would be the amount subject to full tax taken into income.

**Senator Beaubien:** Let us suppose I paid in \$4,500 during that period and drew out \$6,000, in that case I would have to show \$1,500 as income in that year; is that correct?

**Mr. Ross M. Durant, Member of the Board of Directors, Life Underwriters Association of Canada:** May I add to that, senator? If you borrowed that money for the purpose of earning income, let us suppose to buy a Canada Savings Bond, heretofore that interest was deductible.

**Senator Beaubien:** The 6 per cent?

**Mr. Durant:** The 6 per cent you would have paid was deductible.

**The Chairman:** If you paid it.

**Mr. Durant:** Yes. Under the proposed bill it is not.

**Senator McIlraith:** Going back to the example used by Senator Beaubien a moment ago, if I understand the method of computing the part of the loan that is taxable, one would take the premiums paid less the dividends. Now, if one were to use the example of a policy 30 years old, you are retroactively taxing those dividends as income, is that correct?

**Mr. Kayler:** That is the effect of it.

**Senator McIlraith:** In that case we have retroactive taxation going back as many years as the policy is old.

**Mr. Bowden:** That is correct.

**Senator McIlraith:** I am thinking of a precise case whereby a policy issued in 1931 is being taxed retroactively for that period.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Would you suggest that the base as of today, or as of March 31, 1977, be set so that the income earned as of that date would not be in the base?

**Senator McIlraith:** If we are to use the formula now put forward, there has to be a change in it to remove the retroactivity element, because the retroactivity element is not something we have found accepted by Canadian tax law over the years.

**Senator Laird:** Let us remove the whole thing.

**Mr. Kayler:** One point should be clarified. The bill provides for an anniversary date, which is the budget date, March 31, 1977, or, in this case, 1978. The cost is reckoned on the basis of premiums paid and deducted from the cash values from that date forward. The intention is to remove retroactivity so far as accumulation over the net cost prior to that date is concerned.

[Traduction]

Il s'agirait des primes minorées de tout dividende dans le cas d'une police avec participation. Cette police est appelée dans la loi le prix de base rajusté de la police et vous auriez à le soustraire des \$6,000. Le surplus, quel qu'il soit, serait le montant assujéti au plein impôt pris dans le revenu.

**Le sénateur Beaubien:** Supposons que j'ai payé \$4,500 pendant cette période et que j'ai retiré \$6,000. Dans ce cas je devrais indiquer \$1,500 de revenu dans l'année en question; est-ce exact?

**M. Ross M. Durant, membre du conseil d'administration, Association des assureurs-vie du Canada:** Puis-je ajouter une remarque, sénateur? Si vous avez emprunté cet argent en vue de réaliser un gain, supposons que ce soit pour acheter des obligations d'épargne du Canada, cet intérêt était, jusqu'ici, déductible.

**Le sénateur Beaubien:** Les 6 p. 100.

**M. Durant:** Les 6 p. 100 que vous auriez payés étaient déductibles.

**Le président:** Si vous les aviez payés.

**M. Durant:** Oui. En vertu du bill proposé, ce n'est pas le cas.

**Le sénateur McIlraith:** Revenons-en à l'exemple utilisé par le sénateur Beaubien il y a un moment. Si je comprends la méthode de calcul de la partie du prêt qui est imposable, on doit prendre en considération les primes payées moins les dividendes. Maintenant, si on devait utiliser l'exemple d'une police qui date de 30 ans, vous imposez rétroactivement ces dividendes comme revenu, est-ce exact?

**M. Kayler:** Exact

**Le sénateur McIlraith:** Dans ce cas nous avons un impôt rétroactif qui remonte à autant d'années que la police.

**M. Bowden:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Je suis en train de penser à un cas précis où une police émise en 1931 est imposée rétroactivement pour cette période.

**M. C. Albert Poissant, c.a., conseiller auprès du comité:** Voulez-vous dire que l'assiette, à ce jour ou au 31 mars 1977, serait établie de façon à ce que le revenu gagné à cette date n'y serait pas inclus?

**Le sénateur McIlraith:** Si nous devons utiliser la formule qui est maintenant avancée, on doit y apporter une modification pour supprimer l'élément de rétroactivité car ce dernier n'a pas été accepté par la Loi canadienne sur l'impôt au cours des années.

**Le sénateur Laird:** Procédons à un retrait global.

**M. Kayler:** Il convient de clarifier un point. Le projet de loi fixe une date anniversaire d'imposition qui correspond au dépôt du budget, soit le 31 mars 1977 ou plutôt 1978 dans ce cas. Le coût est évalué à partir des primes qui ont été payées et déduites de la valeur de rachat à compter de cette date. Le projet de loi vise à retirer le caractère rétroactif de l'impôt sur la somme excédant le coût net précédant cette date.

[Text]

**Senator McIlraith:** Yes, but if there are no premiums being paid, that difficulty still exists. For example, with the 30 year old policy, the premiums are paid, so the individual is being taxed on that aspect.

**Mr. Kayler:** On a participating policy that has been in force, as you indicated for 30 years, you may find that the cost base is zero. The dividends may well equal or exceed the premiums paid.

**Senator McIlraith:** You can approach it either way, but you still have retroactivity for a great many years.

**Mr. Bowden:** After a policy has been in force for approximately 10 or 12 years it reaches what is called a gain position whereby the premiums paid equate to the cash value. Any premiums paid beyond that point put the policy into a gain position, which is a taxable position.

This makes the old policyholder very vulnerable and subject to penalty. The thinking, education and tenet which I was brought up on were that the old policyholder is the best policyholder. This works completely counter to that thrust, because, as you suggest, the 30 year old policyholder is being discriminated against.

After 10 years a person might pay \$1 in premiums and the cash value increases by \$1.10, thereby every premium paid from March 30 forward puts him in a more and more vulnerable position. In this sense you are inviting Canadian policyholder to wrap it up as of their anniversary date following March 30, 1977, cancel their old insurance and buy new insurance in order to establish a new valuation date. This is not good; it is not in the best interest of the Canadian public.

**Senator Lang:** I should like to address a question to Mr. Kayler, because I know how much experience he has had in this field. Could you give me your opinion—albeit a personal opinion—as to why, after all these years, the government is triggering an amendment of this nature? Are there some abuses which have started, or what is the philosophy behind this?

**Mr. Kayler:** I think that is a very pertinent question, the answer to which is complex. If you asked that question of the officials from the Department of Finance, I am sure, among other things, they would say that this is necessary in the name of equity. Theoretically, the objective is to tax life insurance on a comparable basis to people investing money in stocks, bonds, and so forth. This is very difficult because these things are not the same.

One of the greatest concerns that we have in this area on the argument of equity, if it is a valid argument, is that we think the tax balance being proposed is really quite inequitable because life insurance is subject to another form of tax which does not apply to stocks or bonds. I am speaking specifically of the tax on premiums.

This is levied provincially, not federally. It was a federal tax during the war years, but under a tax-sharing agreement the premium tax was transferred back to the provinces. That tax is 2 per cent of the premiums, immediately, right up front. This

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais cette difficulté demeure même si aucune prime n'est versée. Ainsi, étant donné qu'on a versé des primes sur des polices qui datent de 30 ans, l'assuré doit payer un impôt.

**M. Kayler:** Il se peut fort bien que la cotisation définie d'une police avec participation qui est en vigueur depuis 30 ans soit nulle. Les dividendes peuvent égaler ou excéder les primes payées.

**Le sénateur McIlraith:** Vous pouvez envisager la question sous l'un ou l'autre angle, mais l'impôt s'applique tout de même rétroactivement pour un bon nombre d'années.

**M. Bowden:** Lorsqu'une police est en vigueur depuis environ 10 ou 12 années, les primes versées égalent la valeur de rachat. Toute prime versée à compter de ce moment constitue un gain qui est imposable.

Cette disposition pénalise l'assuré de longue date et le rend très vulnérable. On m'a toujours enseigné que ce genre d'assuré constitue le meilleur assuré. Cette disposition suppose tout le contraire, parce que, comme vous le soulignez, une discrimination s'exerce contre les assurés qui détiennent une police depuis plus de 30 ans.

Après 10 ans, l'assuré paie peut-être un dollar en prime alors que la valeur de rachat passe à \$1.10. En conséquence, toute prime payée à compter du 30 mars le place dans une position de plus en plus vulnérable. Dans cette optique, vous invitez les assurés canadiens à tout laisser tomber à compter de la date anniversaire fixée au 30 mars 1977, à annuler leur ancienne police d'assurance et à en acheter une nouvelle afin que s'applique une nouvelle date d'évaluation dans leur cas. Ceci n'est pas à l'avantage du public canadien.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais poser une question à M. Kayler parce que je sais qu'il connaît bien ce domaine. À votre avis, pourquoi le gouvernement présente-t-il après tant d'années une modification de ce genre? A-t-on décelé des abus? Comment justifie-t-on cette modification?

**M. Kayler:** Je crois que vous posez une très bonne question à laquelle il est cependant difficile de répondre. Les représentants du ministère des Finances vous répondraient sans doute que son adoption s'impose au nom de la justice. Théoriquement, leur objectif est de fixer un impôt sur les polices d'assurance-vie qui soit comparable aux impôts prélevés sur les investissements en actions, obligations, etc. Ceci est très difficile, parce que ce sont des choses différentes.

Si l'argument justice est valable, nous nous préoccupons surtout de ce que l'impôt proposé est en fait injuste parce qu'un autre genre d'impôt s'applique aux polices d'assurance-vie et non aux obligations ou actions. Il s'agit de l'impôt sur les primes.

et impôt est fixé par le gouvernement provincial. Pendant la guerre, c'est le gouvernement fédéral qui se chargeait de sa perception, mais l'impôt sur les primes a été remis aux provinces aux termes d'une entente de partage fiscal. Cet impôt



[Text]

tax is 3 per cent in the province of Ontario, making it higher in Ontario than in the other provinces. This automatically increases the premiums to the policy owners by the amount of that premium tax. There is no adequate credit or adjustment made in the tax system to account for this.

It is true that insurance companies, of course, pay the tax, but they are really paying it on behalf of policyholders, because, as I say, it is passed on in the form of higher premiums. Insurance companies pay the tax to the provinces and are allowed to deduct 50 per cent of the premium taxes against their corporate income for corporate income tax purposes. That would mean that they are getting credit for roughly 25 per cent of the premium tax. The policyholders, as a result, are paying a rather significant amount of tax, and it is a tax that does not apply to any other form of savings or investment. For that reason, we argue very strongly that one way of compensating for that inequity would be to stop trying to tax the policyholder additionally, whether in the manner that has just been discussed or at the time of the policy loan.

I do not know whether anyone could prove that such a step would result in perfect equity but, as a pragmatic approach to the problem, it is the only approach that we can see as giving the policyholder a fair deal.

**Senator Lang:** Do I take it, then, that what you are suggesting is that we have competition between the federal and provincial authorities for that tax dollar?

**Mr. Kayler:** I do not know whether it would be competition. This tax is the result of a tax-sharing agreement. Not being as politically involved as you are, I am not sure I appreciate the significance of that.

**Senator Lang:** Come off it now!

**Senator Walker:** Don't feel badly about that.

**Senator Bosa:** Do the insurance companies stand to benefit more than the policyholders in the event that these amendments are implemented? In other words, by not permitting the interest payable on a policy loan to be deducted as a legitimate expense in the event that the funds advanced are used for business purposes, is the government not, in effect, discouraging policyholders from borrowing, thereby allowing the companies to benefit by virtue of having funds that might otherwise be paid out in loans available to invest at their discretion? Would you agree with that?

**Mr. Kayler:** In part, yes. However, I think one has to bear in mind that the premium rates established by the companies and their actuaries initially included a charge sufficient, in their opinion, to pay for the loan privilege, including the administrative cost and the interest factor involved. This was not something that was done blindly. It was done with full knowledge of the facts, and the insurance companies were prepared to issue their contracts on that basis.

As far as we are concerned, from the point of view of the marketing side of the business, dealing with policyholders, they have every right to exercise the loan privilege, regardless of what is happening in the marketplace in terms of lending rates at any given time. This is one of the important things about life insurance: you do not buy life insurance for a year or six

[Traduction]

représente 2 p. 100 des primes. Cet impôt qui représente 3 p. 100 dans la province d'Ontario est le plus élevé de toutes les provinces. Les primes sont automatiquement augmentées du montant de cet impôt sur les primes. Le régime fiscal ne prévoit aucun crédit ou rajustement adéquat.

Il est vrai que les compagnies d'assurance paient cet impôt, mais ce sont en fin de compte les assurés qui en assument le coût en versant des primes plus élevées. Les provinces perçoivent cet impôt des compagnies d'assurance à qui elles permettent de déduire de leur déclaration d'impôt sur les sociétés 50 p. 100 des impôts sur les primes. Ceci veut dire qu'on leur crédite près de 25 p. 100 de l'impôt sur les primes. En conséquence, les assurés paient la majeure partie de cet impôt qui ne s'applique pas à d'autres genres d'épargnes ou d'investissements. C'est pourquoi nous soutenons que l'une des façons de corriger cette injustice serait de ne pas exiger un impôt plus élevé des assurés, que ce soit sous la forme dont nous venons de discuter ou au moment d'un prêt sur police.

J'ignore s'il est possible de prouver qu'une telle mesure serait parfaitement juste, mais c'est la seule façon, à notre avis, de traiter équitablement les assurés.

**Le sénateur Lang:** Voulez-vous dire que les autorités fédérales et provinciales cherchent de part et d'autre à obtenir cet impôt?

**M. Kayler:** J'ignore si on peut parler de concurrence. Cet impôt résulte d'une entente de partage fiscal. N'étant pas un homme politique comme vous, je comprends mal ce que vous voulez dire.

**Le sénateur Lang:** Un peu de sérieux, je vous prie.

**Le sénateur Walker:** Ne vous fâchez pas.

**Le sénateur Bosa:** L'adoption de ces modifications profiterait-elle plutôt aux compagnies d'assurance qu'aux assurés? En d'autres termes, en refusant que l'intérêt payable sur un prêt sur police soit déduit comme dépense légitime lorsque les fonds avancés sont utilisés à des fins commerciales, le gouvernement ne décourage-t-il pas, en fait, les assurés d'emprunter sur leurs polices, permettant ainsi aux compagnies d'investir comme bon leur semble des fonds qui seraient autrement distribués en prêts? Est-ce votre avis?

**M. Kayler:** En partie du moins. Cependant, je crois qu'on doit tenir compte du fait que les taux de primes fixés par les compagnies et leurs actuaires étaient suffisamment élevés, à leur avis, pour compenser le coût des prêts y compris le coût administratif et les intérêts. Ces taux ne sont pas fixés à la légère. Les compagnies d'assurance connaissent bien les faits et étaient prêtes à consentir des prêts dans ces conditions.

En ce qui nous concerne, du point de vue de la commercialisation de cette entreprise, les assurés ont droit d'obtenir un prêt quelle que soit la conjoncture du marché et les taux d'intérêt courants. C'est une caractéristique importante des assurances-vie. On n'achète pas une assurance-vie pour un an

[Text]

months; you buy it for 30 or 40 years down the road as a means of removing one's self from the hazards of the economic facts of life as they occur from time to time.

There is no question that in an economic situation such as we are in now the companies are obviously not all that enthusiastic about advancing funds against policies at 6 per cent, or even at 8 or 8½ per cent, when they can get 11 or 12 per cent in mortgages. But this has to be viewed in a temporary timeframe context. It is something that has been provided for in the premium rates. If there has not been provision for it, it is the result of an error on the company's part, and the company certainly could not come along later and complain about that.

**Senator Bosa:** But the companies do stand to benefit in the event that the policyholder does not exercise his rights in respect of such loans?

**Mr. Kayler:** At this particular point in time, yes.

**Senator Cook:** Mr. Kayler, in answer to Senator Lang's question you said that the department pleads equity of treatment. What does it say about the fact that it proposes to disallow the interest payable by the policyholder under any circumstances? Where is the equity in terms of that proposal?

**Mr. Durant:** We wish we knew, senator.

**Mr. Kayler:** We, of course, do not agree that that is equitable; we advise against it.

**Mr. Bowden:** If one supports the first statement, that a loan is not a loan but an advance against a future disposition, then no interest can be charged on that on the basis that it is the man's own money.

**Senator Cook:** But interest is in fact charged and paid.

**Mr. Bowden:** Interest is paid, yes, but the terminology used by the department is that it is an "additional premium" rather than interest.

**Senator Cook:** One final question. On page 6 of your brief you refer to the Supreme Court judgment. Is that the only jurisprudence that holds that this is not a loan?

**Mr. Bowden:** I defer to counsel on that.

**Mr. Kayler:** I do not think it is the only jurisprudence, but it seems to be the most important in the minds of departmental officials.

**The Chairman:** The matter in issue in that case, as I understand it, was the validity of the loan agreement. The court held that the loan agreement was a valid one. There was only one judge who wrote a judgment on the point of the loan not being a loan but being an advance, and that was Mr. Justice Rinfret. The brief suggests that his judgment and finding was not essential to the determination of the point in issue and, therefore, it is *obiter*. That may be a reasonable legal conclusion.

[Traduction]

ou six mois, mais pour 30 ou 40 ans afin de se protéger de problèmes financiers qui surviennent de temps à autre.

Compte tenu de la conjoncture économique actuelle, les compagnies n'aiment évidemment pas consentir des prêts sur police à 6, 8 ou 8½ p. 100 d'intérêt alors qu'elles peuvent exiger 11 et 12 p. 100 sur les prêts sur hypothèques. La situation est cependant temporaire. On a tenu compte de ce fait dans le calcul des taux des primes. Dans le cas contraire, la compagnie a fait une erreur dont elle ne peut certainement pas se plaindre ensuite.

**Le sénateur Bosa:** C'est à l'avantage des compagnies lorsqu'un assuré ne se prévaut pas de son droit d'emprunt?

**M. Kayler:** A l'heure actuelle, oui.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Kayler, vous avez répondu au sénateur Lang que le ministère invoque le principe de la justice. Comment justifie-t-on le fait que le projet de loi propose de ne pas tenir compte de l'intérêt payable par l'assuré quelles que soient les circonstances? Peut-on dire que cette proposition est juste?

**M. Durant:** Nous aimerions le savoir sénateur.

**M. Kayler:** Nous sommes naturellement d'accord pour dire que ce n'est pas juste. Nous sommes contre cet amendement.

**M. Bowden:** Si l'on appuie la première hypothèse voulant qu'un prêt n'est pas un prêt mais une avance à l'égard d'une disposition future, alors aucun intérêt ne peut être exigé sur cela puisqu'il s'agit de l'argent du détenteur.

**Le sénateur Cook:** Mais un intérêt est en réalité imputé et payé.

**M. Bowden:** L'intérêt est payé oui, mais la terminologie utilisée par le ministère est qu'il s'agit d'une «prime supplémentaire» plutôt que d'un intérêt.

**Le sénateur Cook:** Une dernière question. A la page 6 de votre mémoire, vous vous référez au jugement de la Cour Suprême. Est-ce la seule jurisprudence statuant qu'il ne s'agit pas d'un prêt?

**M. Bowden:** Je demande au conseiller de répondre à cette question.

**M. Kayler:** Je ne pense pas qu'il s'agit de la seule jurisprudence, mais elle semble la plus importante dans l'esprit des représentants du ministère.

**Le président:** Le cas alors en litige, si je comprends bien, était la validité du prêt. Le tribunal a décidé qu'il s'agissait d'un accord valide. Un seul juge a statué en se fondant sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'un prêt mais d'une avance, et il s'agissait du Juge Rinfret. Le mémoire soutient que ce jugement et son résultat n'étaient pas essentiels à la détermination du point en litige et, qu'il s'agit par conséquent d'une opinion incidente. Il peut s'agir d'une conclusion juridique raisonnable.



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** Is there any equivalent method to that now proposed to deal with these matters in any other jurisdiction in the world; and, if so, which jurisdictions?

**Mr. Kayler:** I suppose we should look to the United States as the closest and perhaps most similar to our own situation. In the United States, where the jurisprudence is much the same as in Canada on this issue, policy loan interest is very much treated as policy loan interest and, as such, is deductible as an expense.

**The Chairman:** Whether for business purposes or not.

**Mr. Kayler:** That is right. The United States has a more wide-open situation under the Internal Revenue Code in respect of the deduction of interest. The courts of the United States have commented on the fact that there can be a very narrow legalistic definition of what constitutes a loan in terms of saying that there must be an obligation to repay, and that is something which, in the minds of some people, is not what is contained in the two paragraphs we read earlier. By implication it is there, but it is not directly there. The U.S. courts take the position that, regardless of that, it is still valid for tax purposes to treat this as a loan and to allow the interest payable as a deductible expense.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, isn't this legislation, in effect, a fraud on the public? Here we have 12 million policyholders in Canada, all expecting to be protected. They purchased insurance because of the protection it affords them and also to be able to make a loan and deduct the interest thereon as a deductible expense. Now all of this is suddenly taken away. It is something that could never have been anticipated. Doesn't it come down to being a fraud on what the public is bound to expect by reason of the insurance policy they hold?

**The Chairman:** If you are asking me a question—

**Senator Walker:** I would not want you to make up your mind immediately.

**The Chairman:** ... I might question the use of the word "fraud."

**Senator Walker:** Perhaps the use of that word will bring the television cameras down here. It is an impossible situation, incredible to most people. Why in the name of heaven the government has done this is beyond me.

**The Chairman:** As you said, it appeared to be a non-justifiable imposition.

**Senator Walker:** That sounds better, but I don't know if it is as effective.

**Senator Buckwold:** Following up on the example given by Senator Beaubien when he talked about the loan being a gain, and that gain being part of disposable income in the year of receipt, what happens when the loan is repaid? Is there any credit given to the insured policyholder for the fact that he has paid back the loan, or is he just out of pocket to the taxmen again?

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Existe-t-il une méthode équivalente à celle qui est maintenant proposée pour traiter de ces questions dans toute autre juridiction mondiale et, dans l'affirmative, où?

**M. Kayler:** Je suppose que la situation américaine doit être celle qui ressemble le plus peut-être à notre propre situation. Aux États-Unis, où la jurisprudence est à peu près la même que celle du Canada en ce qui concerne cette question, l'intérêt d'un prêt sur police est traité comme tel et en tant que tel devient une dépense déductible.

**Le président:** Que ce soit à des fins commerciales ou non.

**M. Kayler:** C'est exact. La situation des États-Unis est beaucoup plus ouverte avec le Internal Revenue Code en ce qui concerne la déduction des intérêts. Les tribunaux américains ont posé en principe qu'il peut y avoir une définition légale très étroite de ce qui constitue un prêt lorsqu'il doit y avoir une obligation de remboursement, et il s'agit d'un élément, lequel selon certaines personnes, n'est pas ce qui est contenu dans les deux paragraphes que nous avons lus plus tôt. Il y est implicitement mais pas directement. Les tribunaux des États-Unis ont décrété que, peu importe cet élément, il est toujours légal aux fins d'impôts de le considérer comme un prêt et d'admettre comme dépense déductible, les intérêts exigibles.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, cette mesure législative n'est-elle pas une fraude à l'endroit du public? Nous avons au Canada 12 millions de détenteurs de police qui s'attendent à être protégés. Ils ont acheté de l'assurance en raison de la protection que cette dernière leur apportait et afin de pouvoir contracter un prêt et en déduire l'intérêt, au titre des dépenses déductibles. Avec cet amendement, cela n'est plus possible. Il s'agit d'un point qu'on n'aurait jamais pu prévoir. Ne s'agit-il pas finalement d'une fraude à l'égard de ce que le public a le droit de s'attendre en raison de la police d'assurance qu'il détient?

**Le président:** Si vous me posez une question...

**Le sénateur Walker:** Je ne voudrais pas que vous vous fassiez une idée immédiatement.

**Le président:** ... je pourrais mettre en doute l'utilisation du mot «fraude».

**Le sénateur Walker:** L'utilisation de ce mot amènera peut-être les caméras de télévision jusqu'ici. Il s'agit d'une situation impossible, à laquelle la plupart des gens ne pourront pas croire. Je ne comprends vraiment pas pourquoi le gouvernement a agi de la sorte.

**Le président:** Comme vous l'avez dit, cela semblait être une imposition nonjustifiable.

**Le sénateur Walker:** Cela sonne mieux, mais je ne sais pas si c'est aussi efficace.

**Le sénateur Buckwold:** Pour faire suite à l'exemple donné par le sénateur Beaubien lorsqu'il déclarait qu'un prêt était un gain; comme ce gain fait partie d'un revenu dont on peut disposer au cours de l'année où on l'a effectué, que se passe-t-il lorsque le prêt est remboursé? Accorde-t-on un crédit au détenteur de la police parce qu'il a remboursé son prêt ou

[Text]

**Mr. Kayler:** I think there is a credit only to the extent that if at some subsequent point in time the policy was surrendered for its cash value, or if it is an endowment, at maturity or for a lump sum in cash value, the interest paid on the policy loan would be added to the cost base and would therefore reduce the excess amount subject to tax at that time. But it is our understanding that when this proposal was introduced, the proposal to tax at death was introduced at the same time. Further, it is our understanding that one of the strongest rationales for taxing the policy loan was to prevent tax avoidance that might take place at death if people, in contemplation of death, let us say, or in later years, decided to take a maximum loan at that point, that presumably would reduce or eliminate the tax payable at death. Now the government, in its wisdom—and I use that phrase in its best sense—has indicated that they are withdrawing the tax at death provision, and we suggest to you that this removes much of the rationale for the proposal to tax at the time of the policy loan.

**Senator Laird:** Going back for a moment to Senator Bosa's question, let us say there is some validity in the proposition that the insurance companies might not object to this amendment, the fact is that the insurance companies would then sell far fewer policies and would lose more by the failure of people to take out insurance than they would gain by any advantage such as Senator Beaubien proposed.

**Mr. Durant:** I do not think it is the insurance companies. I think people still have to buy life insurance in one form or another, but what will happen is that there will be more call for government assistance rather than having people relying on their self-will and determination to provide for their families. If I may give an example in response to a point raised a few moments ago, a few years ago, when we had tight money in this country, I had a businessman who got a call from his banker calling his note and not giving him any more credit. He had 25 employees and he was desperate to make the payroll, and if it had not been for his capacity to borrow on his life insurance policy which he had taken out with me 25 years prior to that, that business would have gone to the wall and 25 more Canadians would have been out of work, and there are enough Canadians out of work at the moment without adding to the number.

**Senator Laird:** The point you make is very valid, but we are going to run out of money for social services eventually, and perhaps sooner than we think, so then where would the man be?

**Mr. Durant:** I don't know.

**Senator Smith (Colchester):** I thought I heard one of the witnesses say that there were approximately 12 million life insurance policyholders in Canada, which is a very high proportion of the population and is out of proportion to the

[Traduction]

doit-il simplement prendre l'argent de sa poche et le remettre au perceuteur encore une fois?

**M. Kayler:** Je pense que l'on accorde un crédit uniquement si, à un certain moment par la suite la police est rachetée à sa valeur en espèces, ou s'il s'agit d'une assurance mixte, à son échéance ou à un montant global de la valeur en espèces, l'intérêt versé sur le prêt sur police serait alors ajouté au coût et réduirait ainsi le montant en trop imposable à ce moment. Mais d'après ce que nous comprenons, lorsque cette suggestion a été faite, celle d'imposer au moment du décès a été présentée en même temps. Nous croyons de plus que l'imposition du prêt sur police avait pour principale raison d'éviter l'évasion fiscale qui pourrait avoir lieu au moment du décès si des personnes, sentant venir la mort, ou ayant atteint un âge avancé décidaient de contracter un prêt maximal à ce moment, afin de réduire ou de supprimer, selon toute probabilité l'impôt acquittable au moment de leur décès. Le gouvernement dans sa sagesse, et j'utilise le terme au sens mélioratif indique maintenant qu'il retire la disposition prévoyant la perception de l'impôt au moment du décès; nous estimons que cette mesure a pratiquement sa raison d'être au système de l'imposition au moment où le prêt sur police est consenti.

**Le sénateur Laird:** Pour revenir à la question du sénateur Bosa, disons qu'il y a une certaine justesse dans la proposition voulant que les compagnies d'assurance ne s'opposent pas à cet amendement; mais le fait est que les compagnies d'assurance vendraient alors beaucoup moins de polices et perdraient plus en raison du fait que les gens n'achèteraient plus de polices d'assurance; et cette perte ne serait pas compensée par les gains découlant des avantages avancés par le sénateur Beaubien.

**M. Durant:** Je ne pense pas qu'il s'agisse des compagnies d'assurance. Je crois que les gens doivent encore acheter de l'assurance-vie d'une façon ou d'une autre, mais qu'on devra finalement recourir encore plus au gouvernement plutôt que de laisser les gens se fier à eux-mêmes pour assurer le bien-être de leur famille. Permettez-moi de donner un exemple pour répondre à un point soulevé il y a quelques instants; il y a quelques années, lorsque nous avons connu un resserrement de crédit au Canada, un homme d'affaires a reçu un appel de son banquier qui rappelait son billet et ne lui accordait plus de crédit. Il avait vingt-cinq employés et ne savait pas comment s'y prendre pour les payer; s'il n'avait pu emprunter sur la police d'assurance-vie qu'il m'avait achetée 25 ans auparavant, il aurait dû fermer son entreprise et mettre à pied 25 Canadiens de plus; il y a à l'heure actuelle assez de chômeurs au Canada sans en ajouter d'autres.

**Le sénateur Laird:** Le point que vous faites ressortir est très valable mais nous manquerons un jour d'argent pour les services sociaux et peut-être plus tôt que nous le pensons, dans quelle situation se retrouverait alors cet homme?

**M. Durant:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il me semble avoir entendu un des témoins dire qu'il y avait environ 12 millions de détenteurs de polices d'assurance-vie au Canada, ce qui correspond à une partie très importante de la population, ce chiffre



[Text]

number of the adult population. It seems to me, therefore, that if there is any particular benevolent treatment of the policyholder in this situation it is being applied equally to and is equally being taken advantage of by practically all the adults in Canada. Would that be a fair assumption from the figures?

**Mr. Kayler:** To the extent that ownership of life insurance is a widespread ownership, that is correct, and it supports your comment. But not every policy is subject to a loan at any one point in time. We have tried to get some statistical data as to how extensive this is and it really is not available in any very specific way. But an informed estimate, I think, would be that about 30 per cent of cash value policies—that is, policies that are now in a loan position—are in a position where there would be a taxable loan, and probably somewhere in the order of 30 per cent of those are subject to loan. This is at any one moment in time. Loans are repaid from time to time and new loans are taken out on the same policy, and you may have a whole series of transactions over a period of years.

**Senator Smith (Colchester):** And this might involve much more than 30 per cent of the policies.

**Mr. Kayler:** If you take it over a lifetime, yes.

**Senator Smith (Colchester):** Or even over a few years, because I presume that it is a case that one person pays back a loan and another takes one out.

**Mr. Kayler:** If I might make a comment to follow up on that, I think there is every reason to expect that if this legislation went through in its present form there would certainly be a disincentive to repay policy loans. The money is needed and it is borrowed, but why repay it?

**The Chairman:** Is there not a tax at once?

**Mr. Kayler:** Well, there is the tax that is paid immediately on the gain, and if this is repaid you do not get any tax credit for repaying it. You do not get a tax refund, which would seem reasonable, because if you pay a tax when you take the loan out why should you not get a refund when you pay it back?

**Senator Cook:** Would it benefit you to repay the loan to the company and borrow from the bank and get your tax credit on the interest?

**Mr. Bowden:** Yes, it would, if you are looking for the deductibility of interest, but it is forcing you to an institution which is going to charge you perhaps three, four or five points above what you can borrow the money at from your contract and hence it is highly inflationary.

**Senator Buckwold:** What percentage of loans against policies are repaid as against those that stay as loans permanently?

**Mr. Bowden:** If I may answer as a practitioner again, the policy loans, I think you could say, are 90 to 95 per cent repaid, the reason being that if a policy loan is not repaid, then the interest thereon, when we do our analysis and review for

[Traduction]

étant du reste hors de toute proportion avec celui de la population adulte. Il me semble donc que s'il y a un traitement de faveur pour les détenteurs de polices, l'avantage en est également réparti entre la quasi-totalité des adultes canadiens. N'est-ce pas ce qu'indiquent les chiffres?

**M. Kayler:** Dans la mesure où les détenteurs d'une police d'assurance-vie sont très nombreux, c'est exact, et je corrobore vos propos. Mais toutes les polices ne donnent pas lieu à un prêt. Nous avons essayé d'obtenir des données statistiques concernant celles qui y donnent lieu, et il n'est pas possible d'obtenir des renseignements véritablement probants. En faisant une estimation raisonnable, je pense qu'on obtiendrait environ 30 p. 100 de la valeur des polices, c'est-à-dire des polices qui sont maintenant assorties d'un prêt imposable. La demande de prêt peut intervenir à tout moment. Les prêts sont remboursés périodiquement et de nouveaux prêts sont contractés sur les mêmes polices, si bien qu'il est possible d'avoir une série de transactions en quelques années.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Les prêts pourraient concerner beaucoup plus de 30% des polices.

**M. Kayler:** Oui, si l'on considère une période égale à la durée d'une vie.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ou même si l'on prend une période de quelques années, car je suppose qu'une personne peut rembourser un prêt alors qu'une autre en contracte un autre.

**M. Kayler:** Si je peux formuler une remarque à la suite de cela, tout permet de penser que si ce projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, il aurait certainement un effet dissuasif sur le remboursement des prêts consentis sur une police. Les gens qui ont besoin d'argent en empruntent, mais pourquoi devraient-ils rembourser le prêt?

**Le président:** L'impôt n'est-il pas perçu en une seule fois?

**M. Kayler:** Eh bien, il y a un impôt qui est versé immédiatement au moment du versement du prêt, et en cas de remboursement, l'emprunteur n'obtient aucun crédit d'impôt pour le remboursement. Il n'existe aucun remboursement d'impôt, ce qui semblerait raisonnable, car si l'emprunteur paie un impôt lors de l'obtention du prêt, pourquoi ne devrait-il pas obtenir un remboursement d'impôt lorsqu'il rembourse le prêt?

**Le sénateur Cook:** Serait-il avantageux de rembourser un prêt à une société, d'emprunter à une banque et d'obtenir un crédit d'impôt sur l'intérêt?

**M. Bowden:** Oui, ce serait avantageux si l'on considère la déductibilité de l'intérêt, mais on doit alors faire appel à une institution qui va peut-être exiger trois, quatre ou cinq points de plus que l'intérêt prévu au contrat d'assurance, et ce procédé engendre une forte inflation.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle est la proportion des prêts accordés sur une police d'assurance qui sont remboursés par rapport à ceux qui ne le sont pas?

**M. Bowden:** Si je peux répondre en tant que praticien, les prêts accordés sur une police sont remboursés dans une proportion de 90 à 95 p. 100, car si un prêt accordé sur une police n'est pas remboursé, l'intérêt dont il est assorti est ajouté aux

[Text]

the policyholder, we build into what he is really paying, and you reach a point where the interest plus the premium, if maintained as an ongoing permanent loan, become too burdensome, and the companies and the Life Underwriters Association have always made a conscious effort to make the point to policyholders of getting it repaid, and the companies are accepting money on any basis, monthly, semi-annually, annually, or on the automatic chequing provision. So I think it is fair to say that policy loans are repaid so that the total death benefit then flows to the beneficiary.

**Senator Smith (Colchester):** Have you any figures as to what proportion of the total purchases of life insurance policies are purely for investment as against being made for the purpose of affording protection to one's dependants?

**Mr. Bowden:** No, sir, I do not. In 27 years I have not sold any for that purpose.

**Mr. Durant:** I have not sold any for investment. Primarily, my contracts are sold to people who need them to protect their businesses and their widows and their children, not for pure investments. I would say that those are a very slender proportion of people who are purchasing life insurance. I would say it would be less than 1 per cent.

**Senator Cook:** As a matter of fact, it is not a very good investment anyhow. You have to pay something for the protection, you know.

**The Chairman:** Mr. Bowden, you were talking about 12 million. Did you say policyowners or policies?

**Mr. Bowden:** No, this is confusing, sir. I am glad you have raised that question, senator. The 12 million refers to the juveniles, the children, the adults, the senior citizens, and it includes those also covered, I believe, under group contracts, which may be covered under large-group or small-group policies. This represents the insured people in Canada.

**Senator Cook:** In one form or another.

**Mr. Bowden:** Yes, sir.

**Senator Walker:** If they have ten policies it is still one person insured, so there can be more than 12 million policies then.

**Mr. Bowden:** Yes, sir.

**Senator Cook:** If this bill goes through as it is now, what will it mean to the treasury in terms of tax?

**Mr. Kayler:** I do not think anyone, at least not on the industry side, has any answers to that. We have only an impression that the revenue is not the prime motivation for this tax proposal. If you ask the people in Finance, I think they will probably say that their concept of equity is the main reason or rationale for this.

[Traduction]

sommes dues par le détenteur de la police lorsque nous analysons son dossier, et on arrive rapidement à un point où dans le cas d'un prêt permanent, l'intérêt ajouté à la prime devient trop important, si bien que les sociétés et l'Association des assureurs-vie ont toujours intérêt à faire un effort pour inciter le détenteur de la police à rembourser le prêt, et les sociétés acceptent toutes sortes de versements, aussi bien mensuels que semi-annuels ou annuels, ainsi que les versements effectués automatiquement à partir d'un compte bancaire. Je pense donc qu'il est juste de dire que les prêts accordés sur les polices d'assurance sont remboursés de façon que la totalité de la somme prévue soit versée au bénéficiaire en cas de décès.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Avez-vous des chiffres indiquant la proportion des polices d'assurance-vie qui sont contractées dans le but exclusif de constituer un investissement, par rapport à celles qui sont destinées à assurer la protection des personnes à charge.

**M. Bowden:** Non, monsieur, je ne pourrais pas le dire. En 27 ans, je n'ai vendu aucune police de cette sorte.

**M. Durant:** Je n'ai vu aucun client acheter une police d'assurance pour faire un investissement. En premier lieu, mes contrats sont vendus à des personnes qui en ont besoin pour protéger leur entreprise, leur épouse et leurs enfants et non pas pour constituer un simple investissement. Je dirais que les investisseurs constituent une très faible proportion de nos clients. Il me semble que cette proportion est inférieure à un pourcent.

**Le sénateur Cook:** En fait, ce n'est pas de toute façon un excellent investissement. Chacun est obligé de payer pour sa protection.

**Le président:** Monsieur Bowden, vous citez le chiffre de 12 millions. S'agit-il des détenteurs d'une police ou des polices?

**M. Bowden:** Non, il pourrait y avoir une confusion, monsieur. Je suis heureux que vous ayez posé cette question, sénateur. Le chiffre de 12 millions correspond aux enfants, aux adultes et aux personnes âgées, et il comprend toutes les personnes visées par les contrats de groupes, qu'il s'agisse de polices pour un groupe important ou un petit groupe. Ce chiffre représente toutes les personnes assurées au Canada.

**Le sénateur Cook:** Sous une forme ou sous une autre.

**M. Bowden:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Walker:** Il peut y avoir 10 polices pour une personne assurée. Il peut donc y avoir plus de 12 millions de polices.

**M. Bowden:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Si ce projet de loi est adopté, quelles en seront les conséquences du point de vue fiscal?

**M. Kayler:** Du moins dans notre secteur d'activité, je pense que personne ne peut répondre à cela. Nous avons simplement l'impression que l'obtention de nouveaux revenus est le motif essentiel de cette proposition fiscale. Si vous demandez aux fonctionnaires du ministère des Finances, ils vous répondront sans doute que la principale raison d'être de ce projet de loi est leur conception de l'équité.



[Text]

**The Chairman:** I do not suppose there is any rule of law that says equity must be consistent.

**Senator Walker:** There never is. Will this not cut your business materially? The inducement which many people had is now gone. Will you not be selling fewer policies?

**Mr. Bowden:** On the contrary, senator, it was suggested to us by Finance that this would be a boon to us because we would have to sell additional insurance to cover the tax.

**Senator Walker:** Is that the best argument you had from Finance for putting this on?

**Mr. Bowden:** That was one, sir.

**Senator Walker:** We would like to know what we will have to face. We will have the pleasure of interviewing them at a later date. In a word, what was their main argument for doing this? Getting more money, I suppose, for the treasury.

**Mr. Bowden:** Not really, sir; it was the equity concept.

**Mr. Kayler:** Just to clarify the point, senator, another proposal that is in the current bill affects life insurance companies, and that is the investment tax, the tax on investment income of the life insurers. Up until the present time this has been under Part XII of the Income Tax Act, and it is a tax, a flat amount or flat rate tax, of 15 per cent on the investment income of life insurers.

**The Chairman:** Paid by the companies?

**Mr. Kayler:** Paid by the companies, yes. Now, the present tax proposals include the removal of this 15 per cent Part XII tax, and the argument of Finance is that this will be more equitable because, if you move the tax away from the companies and tax the policyowners directly, then the rich will pay higher tax and the poor will pay lower or no tax. That is more equitable, they say.

**The Chairman:** Mr. Kayler, I remember when that tax on the investment income of companies was introduced. We were told at that time that it was levied against the companies because it was easier to enforce and collect. Now, of course, the position seems to be reversed: that is, taxing the company is out, and taxing the policyholder is proposed to be in.

**Mr. Kayler:** In fairness, I guess we have to add that there is still another part to this tax package which involves new rules for taxing the corporate income of life insurers. It is our understanding that the net result of this will yield a good deal more revenue than will be lost by removing the Part XII tax.

**Senator Buckwold:** Would you be prepared to let the present situation stand? Would you be prepared to continue to pay the 15 per cent investment tax and drop these other proposals?

[Traduction]

**Le président:** Je ne pense pas qu'il y ait une règle de droit selon laquelle l'équité doit être constante.

**Le sénateur Walker:** Il n'y en a jamais eu. Est-ce que ce projet de loi ne va pas réduire vos activités commerciales? Il va faire disparaître les motivations d'un grand nombre de clients. Ne pensez-vous pas vendre un moins grand nombre de polices d'assurance?

**M. Bowden:** Au contraire, sénateur. Le ministère des Finances nous a indiqué que ce serait une bénédiction pour nous, car nous devons vendre d'avantage d'assurance pour couvrir l'impôt.

**Le sénateur Walker:** Est-ce la meilleure justification que vous ayez reçue du ministère des Finances?

**M. Bowden:** C'est l'une d'entre elles, monsieur.

**Le sénateur Walker:** Nous aimerions savoir ce qui nous attend. Nous aurons le plaisir d'interroger les fonctionnaires du ministère des Finances à une date ultérieure. En résumé, quelle est leur motivation principale? Je suppose qu'il s'agit d'obtenir d'avantage d'argent pour le Trésor.

**M. Bowden:** Pas vraiment, monsieur. C'est la notion d'équité qui est en cause.

**M. Kayler:** Pour préciser les choses, sénateur, ajoutons qu'une autre proposition de ce bill affecte les compagnies d'assurance-vie et c'est l'impôt sur les investissements, l'impôt sur les revenus de placement des assureurs-vie. Jusqu'à maintenant, cela figurait dans la partie XII de la loi de l'impôt sur le revenu et c'est un impôt à taux unique de 15 p. 100 sur les revenus de placement des assureurs-vie.

**Le président:** Est-il payé par les compagnies d'assurance-vie?

**M. Kayler:** Oui. Les propositions fiscales actuelles prônent l'abolition de l'impôt de 15 p. 100 mentionné dans la partie XII, le ministère des Finances croyant cette façon de procéder plus équitable, vu qu'en imposant directement les détenteurs de polices d'assurance plutôt que les sociétés, les riches paieront plus et les pauvres peu ou pas d'impôt. D'après eux, cela est beaucoup plus juste.

**Le président:** Monsieur Kayler, je me souviens bien du moment où cet impôt sur les revenus découlant des investissements des sociétés est entré en vigueur. On nous avait dit à l'époque qu'on frappait les sociétés de cet impôt parce que cela facilitait l'application de la loi et la perception. Évidemment, la situation à l'heure actuelle semble complètement inversée: puisqu'on n'imposera plus les sociétés, mais plutôt les détenteurs de polices.

**M. Kayler:** En toute justice, il faut ajouter que ce programme fiscal traite également des nouvelles règles relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés d'assurance-vie. Nous croyons que cela rapportera beaucoup plus de revenus qu'il n'en sera perdu par l'abolition de la partie XII.

**Le sénateur Buckwold:** Seriez-vous disposé à garder le statu quo? Seriez-vous prêt à continuer de payer un impôt de 15 p. 100 sur les investissements et à laisser tomber les autres propositions?

**[Text]**

I am not talking of your last point, in which they are asking for some additional tax on some of the revenues of life insurance companies—that is a different proposition; but there has been a *quid pro quo*: you drop the 15 per cent and that aspect of gain has been put on the individual taxpayer or person insured.

My question is whether you would be prepared to let the thing stand and continue to pay the 15 per cent.

**The Chairman:** Of course, they do not speak for the companies.

**Senator Buckwold:** Well, they are representing the industry.

**Senator Walker:** They are only representing the Underwriters Association.

**Mr. Kayler:** I will say that it is a valid question, sir, and we are prepared to make the comment that the Life Underwriters Association has not favoured the investment income tax of 15 per cent in full because, particularly since 1974, when the annual \$1,000 investment income deduction was introduced, this immediately created a discriminatory situation vis-à-vis life insurance policy owners owing to the fact that they could not apply any build-up, so-called, in their insurance policies to qualify under that exemption.

Before this tax was enacted in 1968 or 1969 the Life Underwriters Association in fact supported the Part XII tax, but at a lower rate. We felt that 15 per cent was too high, and we suggested at that time about 7½ per cent, I think it was. That might not be a bad solution again, because the discrimination still exists by which life insurance policyowners cannot take advantage of the \$1,000 annual income exemption.

But merely shifting the tax burden from the companies to the policyowners does not solve that problem. It still exists, regardless of whether the company or the policyowner is paying it. So the only way to compensate there, obviously, is to reduce the tax—if not eliminate it entirely, at least reduce it.

**Senator Buckwold:** Coming to the gain portion, where you pay a tax on your disposable income, the gain would not be included in the \$1,000 exemption, which is now a \$2,000 exemption.

**Mr. Kayler:** On surrender of the policy, for example, it would apply in the one year that the policy is surrendered, but, if a policy is in a gain position over 20 or 30 years, a taxpayer should be able to qualify for up to \$1,000 a year for the 20 or 30 years—\$20,000 or \$30,000; so a one-year exemption is really rather meaningless.

**Senator Buckwold:** Well, if you have a stock that you bought at a certain price or a dividend that was not paid and then you get a dividend of \$5,000, you are still only allowed the \$1,000 exemption.

**[Traduction]**

Je ne parle pas de la dernière question que vous avez soulevée concernant le fait que l'on demande des impôts supplémentaires sur certains des revenus des sociétés d'assurance-vie, c'est une proposition tout à fait différente. Mais je crois qu'il y a eu un *quid pro quo*. Vous laissez tomber un impôt de 15 p. 100 que vous reportez sur le particulier ou l'assuré.

J'aimerais savoir si vous êtes disposés à garder le statu quo et à continuer de payer cet impôt de 15 p. 100.

**Le président:** Bien entendu, ils ne parlent pas des sociétés.

**Le sénateur Buckwold:** Eh bien, ils représentent l'industrie.

**Le sénateur Walker:** Ils ne représentent que l'Association des assureurs-vie du Canada.

**M. Kayler:** C'est une bonne question, monsieur, et nous sommes bien disposés à dire que l'Association des assureurs-vie du Canada n'était pas en faveur de l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus découlant d'investissements; depuis 1974 en particulier, lorsque la déduction d'impôt annuelle de \$1,000 sur les investissements est entrée en vigueur, cela a entraîné une situation discriminatoire à l'égard des détenteurs de polices d'assurance-vie, car ces derniers ne pouvaient invoquer aucune accumulation pour bénéficier de cette déduction.

Avant que cet impôt ne soit appliqué en 1968 ou 1969, l'Association des assureurs-vie du Canada appuyait l'impôt décrit dans la partie XII, mais à un taux inférieur. D'après nous, 15 p. 100 était trop élevé et nous avons proposé à l'époque de limiter cet impôt à 7½ p. 100. Cela pourrait s'avérer être encore une solution acceptable, parce que la discrimination existe toujours: en effet, les détenteurs de police d'assurance-vie ne peuvent profiter de cette déduction d'impôt annuelle de \$1,000.

Si l'on se contente simplement de faire passer le fardeau fiscal des sociétés aux détenteurs de police d'assurance, cela ne règlera pas le problème. Ce dernier existe toujours, que ce soit la société ou le détenteur de police qui le supporte. Il ne fait aucun doute que la seule façon de compenser est de diminuer l'impôt, si nous ne l'abolissons pas complètement.

**Le sénateur Buckwold:** Pour en venir à la partie concernant les gains dans laquelle il est stipulé que vous êtes tenu de payer un impôt sur votre revenu, les gains ne seraient pas compris dans cette exemption de \$1,000 qui est maintenant passée à \$2,000.

**M. Kayler:** Dans le cas du rachat de la police, cela s'appliquerait uniquement à l'année au cours de laquelle la police a été rachetée, mais si une police rapporte pendant une période de vingt ou trente ans, le contribuable devrait avoir droit à une déduction de \$1,000 par année pendant la période visée—soit de \$20,000 ou \$30,000, c'est donc dire qu'une exemption d'un an serait assez insignifiante.

**Le sénateur Buckwold:** Si vous avez des parts que vous achetez à un prix donné, si on ne vous a pas versé de dividendes et que vous recevez tout à coup un dividende de \$5,000, vous n'avez toujours droit qu'à une exemption de \$1,000.



[Text]

**Mr. Kayler:** That is true, but the normal income picture from stocks and bonds is that you are receiving it every year, year by year, and every year you claim a \$1,000 deduction.

**Senator Bosa:** I wonder if you have any views to express on the fact that life insurance companies are not waging as vigorous a campaign against these proposed amendments as the Life Underwriters Association is.

**Mr. Kayler:** I cannot speak for the companies, obviously, but our understanding is that the proposed increased taxes on corporation income of life insurance companies is so traumatic that I think it is understandable that they are devoting their main attention to that rather than to policy owner tax. You can draw your own conclusions. In fairness to the insurance companies, they have an extremely serious problem to deal with on the corporate side—I am sure, one of the most serious problems they have had in the past quarter century, so I think in fairness, you do have to keep that in mind. I think it has already been brought out that they are not likely to carry the torch very vigorously in the policy loan area, because they are not immediately going to be adversely affected by that.

**The Chairman:** Will the changes affect the amount of the premiums?

**Mr. Kayler:** I think, Mr. Chairman, it will not affect their immediate premiums. I guess the question is, what impact would these taxes have on future sales?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Kayler:** The feeling of our membership generally across the country, who are closest to people and know why they buy and why they do not buy—is that it will be a very serious deterrent.

There is a good deal of tension in the marketplace today between fewer protection, term insurance plans, on one side and policies which have a level term reserve element on the other. This particular tax proposal, if it goes through, very clearly adversely affects the types of policies that have cash values. It does not harm at all the term insurance policies. So there is every reason to expect that the marketplace would be affected by that, and you would have people tending to buy more term insurance. By the time they get to be about 55 years of age they will find it just about impossible to pay their premiums for their term insurance, and so they will tend to drop it, so you will have larger segments of the population dying without any coverage. This could be the long-term result of this kind of legislation.

**The Chairman:** You told us that when the companies were paying the tax there was a factor calculated in the amount of premium to be paid.

**Mr. Kayler:** That was the tax on premiums that I was speaking of.

**Mr. Durant:** Specific tax on premiums, Mr. Chairman.

[Traduction]

**M. Kayser:** C'est vrai, mais habituellement, le revenu que vous tirez de parts et d'obligations, vous le touchez chaque année, sur une base annuelle, et vous pouvez réclamer une déduction de \$1,000 par année.

**Le sénateur Bosa:** Avez-vous des observations à faire sur le fait que les compagnies d'assurance-vie ne luttent pas contre les modifications proposées autant que l'Association des assureurs-vie?

**M. Kayler:** Je ne peux évidemment parler au nom des compagnies. L'augmentation proposée des impôts sur le revenu des corporations dans le cas des compagnies d'assurance-vie est tellement traumatisante qu'il est assez compréhensible qu'elles prêtent beaucoup plus d'attention à cette question qu'à la possibilité de frapper les détenteurs de police d'assurance d'un impôt. Vous pouvez tirer vos propres conclusions. En toute justice, je dois admettre que les sociétés d'assurance font face à un problème des plus graves pour ce qui est de l'aspect des corporations—l'un des problèmes les plus graves—d'après moi, qu'il leur a été donné de traiter depuis un quart de siècle. C'est pourquoi nous ne devons pas perdre de vue cet aspect de l'affaire. Je crois qu'on a déjà souligné le fait qu'il est peu vraisemblable qu'elles prennent vigoureusement position dans le domaine des prêts sur police, car ce genre de mesure n'aura aucun effet défavorable immédiat.

**Le président:** Ces modifications affecteront-elles le montant des primes?

**M. Kayler:** Je ne crois pas, monsieur le président. Alors se pose la question de l'incidence de ces impôts sur les ventes à venir?

**Le président:** C'est exact.

**M. Kayler:** Partout au pays, la plupart de nos membres, qui travaillent étroitement avec le public et sont au courant des raisons pour lesquelles les gens achètent ou non, croient que cela constituera un sérieux obstacle.

Il y a beaucoup de tension sur le marché aujourd'hui entre les plans assurant une protection diminuée et les plans d'assurance temporaire, d'une part, et les polices qui assurent une garantie à terme constante, d'autre part. Cette proposition fiscale, si elle est adoptée, aura une incidence néfaste évidente sur les polices ayant une valeur monétaire. Elle n'affectera cependant en rien les polices d'assurance temporaire. Il y a donc toutes les raisons de croire que le marché sera affecté, car le public aura plutôt tendance à acheter des assurances temporaires. Quand ils atteindront 55 ans, la plupart des gens seront incapables de payer la prime de leur assurance temporaire et ils l'abandonneront tout simplement. Par conséquent, de plus en plus ils décèderont sans assurance aucune. Cela pourrait être le résultat à long terme de cette législation.

**Le président:** Vous nous avez dit que lorsque les sociétés payaient l'impôt, un certain facteur était intégré au calcul du montant de la prime à payer.

**M. Kayler:** Je faisais allusion à l'impôt sur les primes.

**M. Durant:** Un impôt particulier sur les primes, monsieur le président.

**[Text]**

**The Chairman:** Yes, I know that; but I understood you to say that the burden of tax that was imposed on the life insurance companies was translated in the amount of premiums. So there was some recovery by the companies of what they had to pay in tax.

**Mr. Kayler:** Yes.

**The Chairman:** What I am asking you now is whether, if this change takes place, it will reduce the amount of the premium, as against what is now being paid.

**Mr. Kayler:** No, it will increase it because, among other things, the companies are going to have to face up to higher taxes on their corporate income. In the long run the policy owners have to pay for this one way or the other. In a mutual company, by definition the policy owners pay every cent of it eventually. In a stock company it is still most of it, because the allocation of profits to policy owners, even under a stock company, varies from 90 per cent at the absolute lowest amount—that is for very small companies—up to 97.5 per cent for the larger companies.

**Senator Laird:** And the companies will have to face decreased life insurance sales.

**Mr. Kayler:** Yes.

**Senator Laird:** Which is certainly the principal reason they are in business.

**Senator Cook:** In paragraph 8 of your brief you make a point about the administrative problems being enormous. Are you referring there to problems of the company or of the agent?

**Mr. Durant:** Both, senator.

**Senator Cook:** You indicate that the companies were not very interested.

**Mr. Durant:** Both, because they will have to have sufficient staff to prepare the T-5s, or whatever form is necessary, make the calculation, what should be the gain, because this is going to be ongoing, and report the interest. Secondly, the agent will have more of his time taken up in explanation to the policyholder, when he gets his T-5 slip at the end of the year, saying, "Well, what's this all about?"; and he is going to have to take time to explain it. Or when the man calls up and says, "Look, I need a loan," you will say, "Before you get a loan you will have to figure out what your gain is and you will have to understand, Mr. So-and-So, that you will have to pay a tax."

People have very short memories. They forget that you told them they were going to face a tax, until they get that awful little slip at the end of the year and have to report it. So they call you up again and ask, "Hey, what's this all about?" So our time is going to be spent in additional service work—and also the companies'; so it goes both ways.

**Senator McIlraith:** The policyholder pays.

**Mr. Poissant:** Would the witness know what is the breakdown of life insurance companies, as to their income, between

**[Traduction]**

**Le président:** Oui, je sais; mais je croyais que vous aviez dit que le montant des primes reflétait le fardeau fiscal qui avait été imposé sur les sociétés d'assurance-vie. C'est donc dire que les sociétés récupéraient une partie des sommes qu'elles payaient en impôt.

**M. Kayler:** Oui.

**Le président:** J'aimerais vous demander si ces modifications, une fois en vigueur, entraîneront une diminution du montant des primes par rapport à ce que l'on paie maintenant?

**M. Kayler:** Non, elles l'augmenteront car, entre autres choses, les sociétés devront faire face à des impôts supérieurs sur leur revenu. À la longue, les assurés devront payer pour cette augmentation, d'une façon ou d'une autre. Dans le cas d'une société mutuelle, les détenteurs de police, par définition, l'absorbent intégralement en fin de compte. Dans le cas d'une société par actions, c'est presque aussi le cas, parce que les détenteurs de police se répartissent de 90%, pour les petites sociétés—à 97.5 des bénéficiaires, pour les sociétés plus importantes.

**Le sénateur Laird:** Et les sociétés devront faire face à une diminution des ventes de polices d'assurance-vie?

**M. Kayler:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Ce qui est sans doute leur principale raison d'être.

**Le sénateur Cook:** Au paragraphe 8 de votre mémoire, vous soulignez que les problèmes d'ordre administratif seront considérables. Faites-vous allusion aux problèmes de la société ou de l'agent?

**M. Durant:** Aux deux, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Vous avez indiqué que les compagnies n'étaient pas très enthousiastes.

**M. Durant:** Les deux, parce qu'elles devront disposer d'un personnel suffisant pour préparer les T5, ou quelque autre formulaire nécessaire, pour faire les calculs, établir le montant du gain, parce que cette situation sera permanente, et communiquer le montant des intérêts. Deuxièmement, l'agent devra consacrer une plus grande partie de son temps à donner des explications au détenteur de la police, lorsque celui-ci recevra son formulaire T5 à la fin de l'année et se demandera de quoi il s'agit. Également, lorsque le client l'appellera pour demander un prêt, il devra lui déclarer qu'avant de ce faire, l'intéressé devra calculer le montant de son gain et payer un impôt.

Les gens ont la mémoire très courte. Ils oublient avoir été informés de l'obligation, pour eux, de payer un impôt, jusqu'à ce qu'ils reçoivent, à la fin de l'année, cette effroyable petite formule dont ils doivent tenir compte dans leur déclaration. Alors, ils vous rappellent pour apprendre de quoi il en retourne. Par conséquent, nous devons leur assurer ce service supplémentaire, et les compagnies devront faire de même. Les deux sont donc touchés.

**Le sénateur McIlraith:** Le détenteur de la police paie.

**M. Poissant:** Le témoin connaît-il le revenu que les compagnies d'assurance-vie obtiennent respectivement des intérêts,



[Text]

interest income, dividend income and capital gain? Do you have an approximation of what that income is?

**Mr. Kayler:** I am sorry, we cannot help you on that.

**Mr. Poissant:** Have you discussed the possibility of other possible solutions to this proposed amendment whereby there might be some sort of flow-through? The idea now is to tax 100 per cent of the interest and not allow it as an expense. Let us say that your income is from the interest and nothing else. I would imagine that you must have dividends as income, that life insurance companies must have a good deal of dividends from their investments. Normally the dividends would be a tax credit, whereas they will now be taxable at 100 per cent. There must also be some capital gain that life insurance companies make on their investments. Why should there not be some sort of flow-through which would be generated to the beneficiaries?

**Mr. Kayler:** First, I think you should realize that at the present time—we are not talking now about the new tax proposals; we are talking about the tax that is already in force. That excess in cash value over net cost is now taxable in about four different situations. First, if the policy is surrendered, surrendered for its cash surrender value, the tax reckoning takes place at that point.

**Mr. Poissant:** But that is regular income.

**Mr. Kayler:** That is right. That is a heavier tax than that on capital gain, obviously, where you are taxed only 50 per cent. In addition to surrenders, if a policy lapses for non-payment of premium, or failure to pay the interest on the policy loan—either one or both—there will be a tax reckoning at that point; and even though the policy owner is not receiving any more money at that point—it has all gone and has been spent—nevertheless he will get the T-5 slip and the full tax reckoning at that point.

Another situation where it is now taxed is on assignment for value, if the policy is sold to a third party. Again the full tax, increased over cost, is payable then. Fourthly, on maturity—which would be any type of endowment contract, where the policy matures for its full value before that—the full tax, in that event, is now paid.

So there are only two other transactions really that can take place under a life insurance policy. They are the two that we have been talking about so much—namely, a tax at death, or a tax at the time of the policy loan. The Life Underwriters Association takes the position that we can well forget about taxing on those two occasions, and, as a reasonable offset or quid pro quo, recognize the fact, that policy owners cannot benefit year by year from the \$1,000 investment income deduction; nor do they get any recognition or credit for the fact that they have indirectly paid a 2 per cent premium tax on every premium dollar they have paid. I think, if you drop these two taxes, the one on death at the one on policy loans, and you take the whole tax picture into consideration, you will find that

[Traduction]

des dividendes et des gains de capital? Connaissez-vous approximativement ce revenu?

**M. Kayler:** Je m'excuse, nous ne pouvons pas vous fournir ce renseignement.

**M. Poissant:** Avez-vous envisagé d'adopter d'autres solutions qui permettraient un certain mouvement de revenus? Actuellement, le montant total des intérêts est imposable, ils ne peuvent pas être déduits à titre de dépense. Disons que votre revenu provient exclusivement des intérêts, j'imagine que vous devez avoir des dividendes comme revenu, que les compagnies d'assurance-vie doivent toucher de nombreux dividendes provenant de leurs placements. Normalement, les dividendes donneraient droit à un dégrèvement, tandis qu'actuellement ils sont imposables intégralement. Les compagnies d'assurance-vie doivent également réaliser des gains de capital sur leurs placements. Pourquoi ne devrait-il pas y avoir un certain mouvement de revenus en faveur des bénéficiaires?

**M. Kayler:** Tout d'abord, je pense que vous devriez vous rendre compte que nous ne parlons pas des nouvelles propositions fiscales, mais bien des mesures fiscales déjà en vigueur. Cet excédent de la valeur numéraire sur le coût net est actuellement imposable dans environ quatre situations différentes. D'abord, si la police est rachetée, à sa valeur de rachat, le prélèvement de l'impôt a lieu à ce moment-là.

**M. Poissant:** Mais il s'agit d'un revenu normal.

**M. Kayler:** C'est exact. Il s'agit d'un impôt qui est plus élevé que celui qui est prélevé sur les gains de capital, où vous n'êtes évidemment imposés qu'à 50%. En plus de rachats, si une police d'assurance-vie est annulée parce que la cotisation n'a pas été payée ou que l'assuré n'a pas versé les intérêts du prêt contracté sur la police, dans l'un ou l'autre cas ou dans les deux cas. L'impôt sera prélevé; à ce stade-là et même si le détenteur de la police ne reçoit plus d'argent à ce moment-là, et s'il l'a tout dépensé, il recevra néanmoins la formule T-5 et l'impôt sera prélevé à ce stade-là.

Il y a aussi imposition actuellement en cas de cession de la valeur, si la police est vendue à un tiers. Là encore, l'impôt intégral sur la tranche dépassant la valeur des cotisations, est payable. Quatrièmement, à l'échéance, ce qui pourrait s'appliquer à tout contrat de dotation, lorsque la police atteint sa pleine valeur de rachat avant l'échéance, actuellement l'impôt intégral est encore payable.

Par conséquent, en fait, deux autres transactions seulement sont possibles dans le cadre d'une police d'assurance-vie. Il s'agit des deux transactions dont nous avons tant parlé, notamment de l'impôt prélevé au décès de l'assuré et de l'impôt perçu lorsqu'un prêt est accordé sur la police d'assurance. L'Association des assureurs-vie estime que nous ne devrions pas prélever d'impôt dans ces deux cas-là, et comme compensation raisonnable, admettre que le détenteur d'une police ne peut pas bénéficier d'une année à l'autre de la déduction de \$1,000 pour un revenu de placement et qu'aucun dégrèvement ou crédit ne lui est accordé pour avoir indirectement payé un impôt de 2% pour chaque dollar de prime versé. A mon avis, si vous annulez ces deux impôts, celui qui est prélevé au décès de l'assuré et

[Text]

the insurance industry and the policy owners are probably still going to pay too much.

**Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, if I may refer back to the suggestion made earlier, that there was an idea of retroactivity in this proposal that policy advances be taxed, as I understand it, policyholders will be required to include in income the excess amount that they receive over the greater of the cash surrender value of their policy as at March 31, 1977 or the cost of the policy. Now, does the concept of the cash surrender value of the policy as at March 31, 1977 eliminate that element of retroactivity?

**Mr. Kayler:** Well, it eliminates it in part, but not in total, because, from D Day on, March 31, 1978, the policies that have been in force for 20 or 30 years will immediately, each year thereafter, be exposed to a substantially larger amount of tax than would policies that were only issued the year before, or new policies, because the leverage is already in there. Every additional premium dollar paid after 30 years produces \$3 or \$4 of benefit, immediate gain, that is taxable. That is this time factor. The only way you could get no retroactivity would be to have a rule that says that only new policies issued from March 31, 1978 would be subject to this tax. Any other version is going to produce some element of retroactivity.

**Mr. Poissant:** Would the life insurance industry be satisfied if there were some provision in the bill such as section 15(2), whereby a shareholder, or policyholder, who, having borrowed from the company, repays the loan, gets a deduction in the year of payment? Would it help if there were a provision that once the policyholder repays the loan he could deduct the amount of the excess paid?

**Mr. Kayler:** It would certainly be better than what is proposed now, there is no doubt about that.

**Mr. Durant:** But administratively it would be more costly, and that would add a cost to the policyholder. He is actually the person who is going to be affected.

**Senator Cook:** To go back for a moment to the question of retroactivity, you have explained why the gain after March, 1977 will be greater, but in point of fact it is only the actual gain each year which is taxed.

**Mr. Bowden:** Senator, if I may answer that, perhaps it is easier if one thinks of it this way; that a person incurring losses in the early years in a policy is precluded from taking those with this March 31 arbitrary date. The person who purchases a policy on March 31 can take the losses incurred in the early years of a policy and offset those against future gains, whereas the person who bought a policy 10 years before, and has swallowed the losses in those 10 years leading up to the March

[Traduction]

l'impôt qui est prélevé lorsqu'un emprunt est accordé sur la police d'assurance, et que vous considérez l'ensemble du régime fiscal, vous constaterez que l'industrie des assurances et les détenteurs de police d'assurance paieront encore probablement trop.

**M. Thomas S. Gillespie, Conseiller du Comité:** Monsieur le président, s'il m'est permis de revenir à la remarque faite il y a un instant, il y avait une idée de rétroactivité dans la proposition d'imposer les avances accordées sur la police et, si je comprends bien, les détenteurs de polices d'assurance seront tenus d'inclure dans leur revenu le montant excédentaire qu'ils reçoivent sur l'excédent de la valeur de rachat de leur police au 31 mars 1977, ou sur le coût de la police. Or, la notion de valeur numéraire de rachat de la police au 31 mars 1977, élimine-t-elle cet élément de rétroactivité?

**M. Kayler:** Elle l'élimine partiellement, mais pas complètement, parce qu'à compter de la date de l'entrée en vigueur de la disposition, qui est le 31 mars 1978, les polices en vigueur depuis 20 ou 30 ans, sans délai, par la suite, seront chaque année assujetties à un impôt sensiblement plus élevé que dans les cas des polices qui n'ont été émises que l'année précédente, ou des nouvelles polices, parce qu'elles bénéficient déjà d'un avantage. Toute cotisation supplémentaire versée après 30 ans produit un bénéfice de \$3 ou \$4, gain immédiat, imposable; c'est la rétroactivité dont il s'agit. Le seul moyen de l'éliminer consisterait à établir un règlement qui prévoirait que seules les nouvelles polices émises à compter du 31 mars 1978, seraient assujetties à cet impôt. Toute autre disposition entraînera une certaine rétroactivité.

**M. Poissant:** L'industrie des assurances-vie serait-elle satisfaite, si le bill renfermait une disposition telle que celle du paragraphe 15(2), en vertu duquel un actionnaire ou le détenteur d'une police qui, ayant fait un emprunt à la compagnie et remboursé le prêt, obtient une déduction l'année où il effectue ce remboursement? Cela arrangerait-il les choses, s'il y avait une disposition prévoyant qu'une fois que le détenteur de la police a remboursé le prêt, il pourrait déduire le montant de l'excédent versé?

**M. Kayler:** Ce serait certainement mieux que ce qui est proposé actuellement.

**M. Durant:** Mais du point de vue administratif, cette disposition serait plus coûteuse et comporterait des frais supplémentaires pour le détenteur de la police. C'est lui qui en subirait les conséquences.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir un instant à la question de rétroactivité, vous avez expliqué pourquoi le gain serait plus élevé après les mois de mars 1977, mais il convient de souligner que seul le gain réel annuel est imposable.

**M. Bowden:** Sénateur, si vous me permettez de répondre à cette question, oui. Il est peut-être plus facile de voir la chose comme suit: une personne qui subit des pertes dans les premières années de la police ne peut pas les déclarer à cause de la limite arbitraire fixée au 31 mars. La personne qui achète une police le 31 mars peut déclarer les pertes encourues pendant les premières années de la police et les amortir contre ce gain futur; par contre, celle qui a acheté une police dix ans aupara-



[Text]

31 date, cannot apply those against the gains which occur following it, but rather, is taxed on each premium that follows.

**Senator McIlraith:** In other words, you do not take the net.

**Mr. Bowden:** No. This is where the retroactivity comes in, and, as Mr. Kayler said, the only way to counter that would be to specify every policy that is issued from this point on, rather than drawing an arbitrary line and specifying every premium that is paid, from this point on.

**Senator Cook:** It is only the net which is taxed, each year, is it not?

**Mr. Bowden:** The difference between the two, yes, sir.

**Senator Cook:** Yes. Net gain is all that is taxed.

**Mr. Bowden:** Yes, sir.

**Senator Cook:** It strikes me that there is not too much virtue in the retroactivity argument, although I may be wrong.

**The Chairman:** I think we have given this particular issue quite a study. I want to ask you now, gentlemen: Is there anything more that you want to add? Is there anything you feel you would like to re-emphasize?

**Mr. Bowden:** There is one point, if I can use Mr. Durant as an example. Mr. Durant paid off the mortgage on his house with a loan from his life insurance policy. He could have borrowed into the gain on his house, senators, and not incurred a T-5 slip. But it is proposed that if you borrow into the gain on your policy, that will trigger a T-5 slip, and it is this inconsistency which I can relate to, and perhaps you can relate to, which we feel is not reasonable.

**The Chairman:** Well, I want to say thank you very much for your presentation.

**Mr. Bowden:** Thank you, Mr. Chairman, and thank you, senators.

**Senator Walker:** A very able presentation from all of you.

**Senator Cook:** The seed fell on receptive ground.

**The Chairman:** Now, honourable senators, we have representatives from the Department of Finance, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, in the persons of Mr. E. P. Neufeld, the Acting Assistant Deputy Minister; Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division; and Mr. R. A. Friesen, Special Adviser. We also have, from Revenue Canada, Taxation, Mr. R. M. King, the Acting Director, Current Amendments Division, sitting at the back. At any moment you may be asked questions, Mr. King, and you understand, gentlemen, of course, that you can refer to your panel, and the panel can enter into the discussion, at any time.

You have been here during the presentation by the Life Insurance Underwriters. That may be the point that we should start with.

[Traduction]

vant, et qui a déclaré les pertes des dix années précédant le 31 mars, ne peut pas amortir ces pertes contre les gains futurs et elle doit payer l'impôt sur chaque prime qui suit.

**Le sénateur McIlraith:** En d'autres termes, vous ne tenez pas compte du gain net.

**M. Bowden:** Non. C'est là qu'entre en jeu la disposition de rétroactivité, et comme l'a dit M. Kayler, la seule façon d'empêcher cela c'est de préciser les conditions de chaque police que la société émet à partir de ce moment plutôt que de fixer une date arbitraire et de fixer des conditions pour chaque prime payée par la suite.

**Le sénateur Cook:** Seul le revenu net est imposable à chaque année n'est-ce pas?

**M. Bowden:** La différence entre les deux, oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Oui. Seuls les gains nets sont imposables.

**M. Bowden:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Il me semble que la disposition concernant la rétroactivité est difficile à justifier, mais je peux me tromper.

**Le président:** Je crois que nous avons suffisamment approfondi cette question. Je voudrais vous demander maintenant, messieurs, si vous voulez ajouter autre chose. Aimerez-vous insister sur un autre aspect?

**M. Bowden:** Il y aurait un autre aspect si je peux me servir de M. Durant comme exemple. M. Durant a liquidé l'hypothèque sur sa maison avec un prêt sur sa police d'assurance. Il aurait pu emprunter contre le gain sur sa maison, sénateur, et ne pas recevoir de formule T-5. L'on prétend que si vous empruntez contre le gain sur votre police, vous recevrez une formule T-5 et je perçois d'emblée la portée de cette conséquence, et vous aussi sans doute, et qui je crois est aberrante.

**Le président:** Je voudrais vous remercier de votre présentation.

**M. Bowden:** Je vous remercie, monsieur le président, et messieurs les sénateurs.

**Le sénateur Walker:** Vous avez tous fait des présentations très pertinentes.

**Le sénateur Cook:** La semence est tombée en bonne terre.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons maintenant avec nous des représentants du Ministère des Finances, et plus particulièrement de la Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales; il s'agit de M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint intérimaire, M. R. A. Short, directeur de la Division de la législation fiscale et M. R. A. Friesen, conseiller spécial. Nous avons aussi le plaisir d'accueillir M. R. M. King, directeur intérimaire de la Division des modifications courantes, Revenu Canada, Impôt, qui est assis au fond de la salle. On vous posera des questions sous peu, monsieur King, et vous comprenez, messieurs, que vous pouvez faire appel aux membres du groupe d'experts et que ces derniers peuvent participer à la discussion lorsqu'ils le désirent.

Vous avez assisté à la présentation des représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada. Nous pourrions

[Text]

**Mr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister, Department of Finance, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch:** Thank you very much, Mr. Chairman. We are, of course, anxious to answer all your question in a balanced and fair way; indeed, we welcome very much this opportunity to respond to your questions. The reason why we are anxious to appear here is that the issues we are dealing with are extremely complex in certain respects. They are also issues—and this is something we are very conscious of—that have a certain important political content, and we hope that we can present these measures to you and explain them to you in, as I say, a balanced way.

Mr. Chairman, with your permission I would like to say that the implicit presentation of our proposals which we have heard this morning does not accord, in important respects, with our perception of them. I would like also to say that where the preceding witnesses were asked to give their interpretation of the financial sector's views of the nature and rationale of these measures, in our judgment those perceptions were not complete.

**The Chairman:** Not what?

**Mr. Neufeld:** Not complete and, in some cases we would wish to argue rather strongly that they may have been incorrect.

**The Chairman:** This is your chance now to do it.

**Mr. Neufeld:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to say that first of all the issue of equity, as we see it, is a bit more complicated than one might envisage it to be. There is no question when considering tax changes that the issue of equity is very important. But, equity in what respect?

First of all, equity as between taxpayers and equity as between life insurance companies and other financial institutions such as trust companies. Also, we are concerned with equity as between different individual taxpayers and, even more specifically, equity as between different policyholders.

It is our best judgment that these measures, when taken in their totality, do respect these various aspects of equity. If they do not, then the measures are not achieving what we want them to achieve. Our feeling is that they do.

I would like to make another general point if I may, Mr. Chairman. That is that the perception which is based on the presumption that these measures would leave the life insurance industry in a position of paying a level of taxation in total that is unfair is not our perception. We have taken this matter very seriously and we recognize fully that this country needs a sound life insurance industry. There is no question about that. Therefore, we have attempted to look at the impact of these measures in total, with great seriousness.

[Traduction]

peut-être nous reporter à leurs témoignages comme point de départ.

**M. E. P. Neufeld, sous ministre adjoint intérimaire, ministère des Finances, direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales:** Je vous remercie monsieur le président. Nous sommes, bien sûr, désireux de répondre à toutes vos questions de façon équilibrée et juste. En effet, nous sommes très heureux d'avoir l'occasion d'y répondre. Nous souhaitons témoigner ici puisque les questions que nous étudions sont extrêmement complexes à certains égards. Il s'agit par ailleurs de sujets—et nous en sommes très conscients,—qui ont un certain contenu politique important et nous espérons pouvoir vous présenter ces mesures et vous les expliquer, comme je l'ai déjà dit, de façon équilibrée.

Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais dire que la présentation implicite de nos propositions, entendue ce matin, ne correspond pas, à certains égards importants, à notre conception de la question. J'aimerais dire que dans les cas où on a demandé aux témoins précédents de donner leur interprétation de ce que pense le secteur financier quant à la nature et au bien fondé de ces mesures, nous estimons qu'elle reste incomplète.

**Le président:** Qu'elle reste comment?

**M. Neufeld:** Incomplète, et dans certains cas, nous irions jusqu'à affirmer qu'elle était incorrecte.

**Le président:** Vous avez maintenant l'occasion de le faire, monsieur.

**M. Neufeld:** Je vous remercie monsieur le président. J'aimerais d'abord dire que la question de justice, comme nous la voyons, est plus complexe qu'elle ne semble à prime abord. Lorsqu'on songe à apporter des modifications fiscales, il va sans dire que l'aspect de la justice est très important mais il reste à savoir envers qui?

Il y a d'abord la question du traitement équitable réservé aux contribuables, et du principe de justice entre les sociétés d'assurance-vie et autres institutions financières telles que les compagnies de fiducies. Par ailleurs, nous voulons aussi être justes envers les contribuables individuels et, plus précisément, envers les détenteurs de polices.

Nous estimons que ces mesures, prises dans leur ensemble, sont justes. Si elles ne le sont pas, elles n'atteignent pas l'objectif fixé et nous sommes d'avis que ce n'est pas le cas.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais apporter un autre commentaire d'ordre général; d'aucuns sont portés à croire qu'à cause de ces mesures, l'industrie de l'assurance-vie se trouverait, en somme, un niveau d'impôt à supporter, un fardeau d'imposition jugé injuste. Nous ne partageons pas cet avis. Nous avons étudié ces questions très sérieusement et nous reconnaissons pleinement la nécessité d'avoir une industrie vigoureuse de l'assurance-vie au Canada. Cela ne fait aucun doute. Ainsi, nous avons tenté d'identifier l'incidence globale qu'auront ces mesures.



[Text]

**The Chairman:** I take it you are going to illustrate what you have said?

**Mr. Neufeld:** I think that what I would like to illustrate is how we have looked at it.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Neufeld:** What I would like to say, first of all, is that in terms of the total burden, comparing it with other financial institutions, our judgment is that the impact is a fair one.

The second point I would like to make is that the Minister, in his address on October 20, indicated that he would wish to watch very closely the working out of these measures. I think we all realize that complicated measures cannot be judged completely with respect to their ultimate impact. There is an element here that is not forecastable by the best of experts, and because of this the Minister was very serious when he said that there was an area that he must watch very closely to see how it works in practice as well as how it appears in theory.

Now, Mr. Chairman, I think there are really two areas that were addressed this morning. One was whether to treat policy loans as proceeds of disposition; and the other was the proposal to disallow interest on policy loans. As I understand it, those were the two main issues that were addressed. There was also this question as to whether or not policy loans are loans, and our judgment is, of course, that policy loans are advances on the proceeds of the policy.

Now, why do we hold that view? Well, I think we hold it really for three reasons, or at least three reasons encourage us very strongly to hold that view. The first is that the industry itself, in evidence before parliamentary committees, has argued it that way, and the submission from the Canadian Life Assurance Association—I need not repeat it here, it is public information—has argued, I think quite rightly, and given the reasons why it has argued that policy loans are not true loans.

The second reason why we are encouraged to take this view is because, as has already been mentioned this morning, the Supreme Court has concluded that policy loans are not loans because there is no advancement of credit, no debt is created, nor is there any right on the part of the insurer to demand payment of either principal or interest, but, rather, policy loans are an advance payment of benefits under the policy.

**Senator Lang:** May I ask a question? If I have \$10,000 on account in the bank, and I go and borrow from that bank, are you telling me that is not a loan?

**Mr. Neufeld:** I am talking about a loan from a life insurance company.

**Senator Lang:** I am talking about any kind of loan. You are talking about a specific case. I do not necessarily go and draw the money out of my own account. If I borrow money from the

[Traduction]

**Le président:** J'imagine que vous allez donner des exemples de ce que vous venez de dire?

**M. Neufeld:** J'aimerais d'abord vous dire comment nous avons abordé la question.

**Le président:** Oui.

**M. Neufeld:** J'aimerais d'abord dire que l'imposition totale, par rapport à celle d'autres institutions financières, nous semble tout à fait adéquate.

Deuxièmement, j'aimerais souligner que le ministre, dans son discours du 20 octobre, a indiqué qu'il désirerait surveiller de très près la mise en œuvre de ces mesures. Je crois que nous reconnaissons tous que des mesures complexes peuvent être jugées complètement au regard de leur incidence finale. Il y a ici un élément d'incertitude que ne peuvent prévoir les meilleurs experts; le ministre était donc très sérieux lorsqu'il a dit qu'il existait un domaine qu'il devait surveiller de très près pour voir comment il fonctionne en pratique et quelle en est la conception théorique.

Monsieur le président, je crois que deux questions se sont vraiment posées à nous ce matin. On s'est demandé s'il convenait de considérer les prêts sur police comme produit de la disposition et de refuser que les prêts sur police portent intérêt. Si je comprends bien, ce sont là les deux principales questions que nous avons abordées. On s'est demandé de plus si les prêts sur police sont effectivement des prêts et nous avons estimé naturellement que les prêts sur police sont des avances sur le produit de la police.

Maintenant, pourquoi en avons-nous la conviction? Pour trois raisons, je crois; du moins, trois raisons nous font très fortement pencher dans ce sens. Premièrement, l'industrie elle-même, lors de la comparution de ses représentants devant le Comité parlementaire, a soutenu ce point, et les mémoires de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie—il n'est pas nécessaire que je le répète ici, puisque cette information a été diffusée dans le public—a soutenu cette thèse, et à juste titre à mon avis, et a donné les raisons pour lesquelles elle croyait que les prêts sur police n'étaient pas de vrais prêts.

La deuxième raison qui nous pousse à adopter cette optique est, comme on l'a déjà mentionné ce matin, que la Cour suprême a conclu que les prêts sur police ne constituent pas des prêts parce qu'il n'y a pas d'avance de crédit, qu'aucune dette n'est créée, et que l'assureur n'a pas le droit d'exiger le paiement soit du principal soit des intérêts, mais plutôt que les prêts sur police représentent un paiement d'avance du bénéfice que permettra de réaliser la police.

**Le sénateur Lang:** Puis-je poser une question? Si j'ai placé \$10,000 dans une banque, et que j'emprunte de cette banque, voulez-vous dire qu'il ne s'agit pas là d'un prêt?

**M. Neufeld:** Je parle d'un prêt auprès d'une compagnie d'assurance-vie.

**Le sénateur Lang:** Et moi je parle de n'importe quel genre de prêt. Vous parlez d'un cas précis. Je ne vais pas nécessairement retirer l'argent de mon propre compte. Si j'emprunte de

[Text]

bank, I can still have a net credit. Are you telling me that is not a loan?

**Mr. Neufeld:** You have to repay it.

**Senator Lang:** No, I do not have to repay it; the bank can deduct it from my credit.

**Mr. Neufeld:** That is repaying it.

**Senator Lang:** What is the difference between that and a policy loan?

**Mr. Neufeld:** I wonder, Mr. Chairman, if I can make the third point.

**Senator Lang:** No, answer that one.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Neufeld:** In the case of a so-called policy loan, there is no obligation to repay under the policy; it can be carried right unto the death.

**Senator McIlraith:** And then repaid by the executors of the estate.

**Mr. Neufeld:** It is deducted from the proceeds because it does indeed represent a part of the proceeds.

**Senator McIlraith:** The banks, will deduct funeral expenses and other items directly. It is the same thing.

**The Chairman:** I think you are overlooking the fact that, first of all, the policy is really an assignment to the company and security for the so-called policy loan; and, secondly, the policy does provide for interest. True, there is not an undertaking by the policy holder to pay interest regularly at whatever the specified rate is, but there is a right in the company that is holding that policy and the proceeds to reimburse itself out of the proceeds if the policyholder does not pay the interest.

**Mr. Neufeld:** Well, the policyholder is certainly permitted to use part of his rightful proceeds from the policy to pay the interest, or what is called interest, there is no question about that. But I would think that is simply a case of illustrating, once more, that what the policyholder is doing is taking his money to pay that interest.

**The Chairman:** That is what he would do anyway, is it not?

**Senator Lang:** That is the same as the bank. What is the difference?

**Senator Walker:** You are making an artificial difference. The principle is exactly the same. You are talking about specifics, but the principle is exactly the same. It is his own money, one way or the other. At the bank he has pledged something, and they take it out of that. With a policy, they take it out of the policy.

**Mr. Neufeld:** I think, Mr. Chairman, that the way the policy contract is treated, as I have mentioned, leads to the logical conclusion that what is being withdrawn rightfully belongs, under the contract, to the policyholder; it is his.

**Senator Lang:** So does my loan from the bank because I have a deposit against it. What is the distinction?

[Traduction]

l'argent à la banque, je peux conserver un crédit net. Selon vous, ce n'est pas un prêt?

**M. Neufeld:** Vous devez le rembourser.

**Le sénateur Lang:** Non, je ne dois pas nécessairement le rembourser, la banque peut le déduire de mon crédit.

**M. Neufeld:** C'est un remboursement.

**Le sénateur Lang:** Qu'elle différence y a-t-il avec un prêt sur police?

**M. Neufeld:** Je me demande, monsieur le président, si je puis exposer mon troisième point?

**Le sénateur Lang:** Non, répondez à celui-ci.

**Le président:** Allez-y.

**M. Neufeld:** Dans le cas d'un prêt sur police, il n'y a aucune obligation de rembourser la police, ce qui peut être reporté jusqu'au décès.

**Le sénateur McIlraith:** Et être ensuite remboursé par les exécuteurs testamentaires.

**M. Neufeld:** Il est déduit du produit parce qu'il en représente, en fait, une partie.

**Le sénateur McIlraith:** Les banques déduiront directement les dépenses, funéraires et autres. Cela revient au même.

**Le président:** Je crois que vous oubliez que, d'abord, la police est en fait une charge pour la compagnie et une garantie pour le présumé prêt sur police et que, deuxièmement, la police porte intérêt. Certes, le détenteur de la police ne verse pas régulièrement d'intérêts à un taux déterminé, mais la compagnie qui détient cette police et le produit a le droit de se rembourser en puisant dans ce produit, si le détenteur de la police ne paie pas l'intérêt.

**M. Neufeld:** Sans doute, le détenteur de la police peut utiliser une partie du juste produit de sa police pour payer l'intérêt,—ce qu'on appelle l'intérêt. C'est indiscutable. Mais, je crois que cela prouve une fois de plus que le détenteur de la police ne fait que prendre son argent pour payer cet intérêt.

**Le président:** C'est ce qu'il ferait de toute façon, n'est-ce pas?

**Le sénateur Lang:** Tout comme la banque. Quelle est la différence?

**Le sénateur Walker:** Vous faites une différence artificielle. Le principe est exactement le même. Vous parlez de particularités, mais le principe est exactement le même. Il s'agit de son propre argent, d'une façon ou d'une autre. A la banque, il a déposé une garantie sur laquelle on puise. S'il s'agit d'une police, on y puise également.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, si l'on en croit la façon dont le contrat de police est traité, le juste produit appartient en vertu du contrat au détenteur de la police. C'est à lui.

**Le sénateur Lang:** C'est ce qui arrive à mon prêt bancaire parce que j'y ai également un dépôt. Quelle est la distinction?



[Text]

**Mr. Neufeld:** Normally, when I take a loan from the bank, I have to pay it back.

**Senator Lang:** You might offset it against the credit you have in the bank.

**Senator Flynn:** I have to pay back the policy in the end, one way or the other.

**Mr. Neufeld:** I will not press this, but, if I were to draw a parallel with a bank, in this case I would draw the parallel that some banks now do charge for an open account. It is \$2.50 a month, or whatever, for the right under that arrangement to have so many cheques a month, and so on. If I were to withdraw that account to zero, I would still face that monthly charge. I still face it because I have rights under that arrangement. In the case of the policy, I have rights as a policyholder. When I sign that policy, I have certain rights. If I have built up some funds under that policy, I have a right to withdraw that money.

**Senator Lang:** It is just like my savings account.

**Senator Walker:** You are confusing bank accounts with insurance policies. The fact is that the principle is exactly the same, so why are you doing this?

**Mr. Neufeld:** The industry itself has argued right before this committee that it is an advance on policy proceeds. I think they have argued correctly on that.

**Senator Flynn:** It is a loan, just the same.

**Senator Cook:** I do not want to press it too long, but you said the company did not have the right to demand payment of the loan or the interest. As regards the interest, if you look at the conditions, they do not have to demand because the policyholder has already granted them the right to deduct it. The condition reads that the company shall have the right to deduct from any money paid. Therefore, the company does not have to demand the interest from the person who borrowed the money because the person has already given them the right to deduct the interest, without demand.

**Mr. Neufeld:** But, with what money? It is money that belongs to the policyholder.

**Senator Cook:** Yes.

**Senator Walker:** And it is also equity that belongs to the person using the bank.

**Senator Cook:** Nobody is arguing with that. A depositor has that much less money after the company deducts the interest.

**Mr. Neufeld:** I would not want to give the impression that the question of legal niceties led us in this direction.

**Senator Walker:** You are not giving us any impression except that you are not making your point.

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, I think I mentioned before that I had two points, and I was asked not to go on to the rest of my—

**The Chairman:** Go ahead.

[Traduction]

**M. Neufeld:** Normalement, je dois rembourser le prêt que j'ai fait à la banque.

**Le sénateur Lang:** Vous pourriez le compenser par le crédit que vous avez à la banque.

**Le sénateur Flynn:** Mais finalement, il me faut rembourser la police, d'une façon ou d'une autre.

**M. Neufeld:** Je ne veux pas insister, mais si je devais faire un parallèle avec une banque, je dirais ici que certaines banques imposent maintenant des frais pour un compte courant. Il faut verser quelque \$2.50 par mois pour avoir le droit, en vertu des dispositions propres au compte courant, de faire tant de chèques par mois etc. Même si je vidais ce compte, je devrais quand même assumer les frais mensuels, parce que je profite des droits qu'il m'accorde. Dans le cas de la police, j'ai des droits à titre d'assuré. Lorsque je souscris à cette police, j'ai certains droits. Si j'ai accumulé quelque capital au moyen de cette police, j'ai le droit de retirer cet argent.

**Le sénateur Lang:** C'est exactement comme mon compte d'épargne.

**Le sénateur Walker:** Vous confondez les particularités de la banque avec celles d'une police d'assurance. Le fait est que le principe est exactement le même, alors, pourquoi agissez-vous ainsi?

**M. Neufeld:** L'industrie elle-même a soutenu, à juste titre je crois, ces droits devant le Comité et elle a dit qu'il s'agit d'une avance sur le produit de la police.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'en est pas moins un prêt.

**Le sénateur Cook:** Je ne veux pas insister trop longuement là-dessus, mais vous avez dit que la compagnie n'avait pas le droit d'exiger le remboursement du prêt ou des intérêts. Pour ce qui est des intérêts, d'après les conditions, il n'est pas nécessaire de l'exiger parce que le détenteur de la police a déjà accordé le droit de le déduire. Il est stipulé que la compagnie doit avoir le droit de déduire de tout paiement. Par conséquent, elle n'a pas besoin d'exiger les intérêts de l'emprunteur, parce qu'il a déjà concédé à l'assureur le droit de déduire l'intérêt, sans le consulter.

**M. Neufeld:** Mais quel argent? Celui qui appartient à l'assuré?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Mais c'est aussi l'avoir propre de la personne qui utilise la banque.

**Le sénateur Cook:** Personne ne le conteste. Un déposant a autant d'argent de moins après que la société a déduit l'intérêt.

**M. Neufeld:** Je ne voudrais pas donner l'impression que la question des subtilités juridiques nous a conduits dans cette direction.

**Le sénateur Walker:** Vous ne nous donnez aucune impression, si ce n'est celle de ne pas établir votre point de vue.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, je pense avoir mentionné que j'avais deux points à établir, mais on m'a demandé de ne pas poursuivre le reste de—

**Le président:** Allez-y.

[Text]

**Mr. Neufeld:** I think that it should be understood that our proposal will not tax all policy loans. Indeed, it will tax very few. This is because a policyholder will be able to recover his costs before any income arises. If he has paid in \$3,000 and he takes a loan of \$3,000, there is no tax. If he has paid in \$3,000 and he gets \$3,500, there will be a tax liability on \$500, but that will be applied against the \$1,000 interest deduction. So that if there is an impression that this will result in a wide-spread taxing of policy-owned proceeds, in our judgment that would be an incorrect impression.

**Senator Smith (Colchester):** Just on that point, why bother with it?

**Senator McIlraith:** Let me get a clarification on that point. Take a participating policy that was taken out 40 years ago. There are no dividends, obviously, payable in the future after March 1. There are no more premiums payable. The example used in the brief this morning is that, if you take a face amount of a policy of \$25,000, and you take a cash value of \$46,000, which that policy would have, or most policies would have, you would have a loan value of just under \$44,000. The premium is paid. You get a taxable amount of \$28,500 on that. It is more than the face amount of the policy. In my own particular case, assuming a 50 per cent income tax bracket, I am paying \$14,000 on a loan of \$43,000. I am paying a 33 per cent of the loan. I have been working it out, and in my own case—we will get it down to realities—it means that on every insurance loan—and I have been using them all my life, and they are all repayable, in spite of what you say, and they have been paid back from time to time—I pay 33 per cent of the face value of the loan I get, after this clause is enacted.

Will you explain this to me. Obviously, I would not borrow from the life insurance company.

**Senator Walker:** From now on.

**Senator McIlraith:** I just cannot. It is prohibitive. There are three readily available sources from which I can borrow that are available to the 12 million policyholders in the country: One, the life insurance policies; two, the bank; and, three, the finance company. What is the equity that you talked so much about in your opening remarks in driving me to borrow from the bank of the finance company? What is the equity in that? Why should I not have a free opportunity of borrowing from the life insurance policy that I paid for 30 or 40 years? I just do not understand your usage of the term "equity" in this context. Then, the next point that you made in your remarks—I noted them down, and I hope I noted you accurately. If I did not, check me up. You used the term "impact is a fair one." What is fair about compelling me to borrow from the bank or finance company? Explain those terms a little more fully.

**Mr. Neufeld:** May I ask Mr. Friesen to speak to that point.

**Mr. R. A. Friesen, Special Advisor, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance:** We are neutral as to which institution you go to.

[Traduction]

**M. Neufeld:** Je pense qu'il doit être clair que notre proposition ne vise pas à imposer tous les prêts sur police, mais quelques-uns seulement, ce qui permettra à un assuré de recouvrer ses frais avant de réaliser un revenu quelconque. S'il a payé \$3,000, et qu'il en emprunte autant, il n'est pas imposé. Mais s'il a payé \$3,000, et qu'il obtienne un prêt de \$3,500, il sera assujéti à l'impôt pour une somme de \$500; mais cela s'appliquera contre la déduction d'intérêt de \$1,000. Il est faux de croire que cela entraînera une imposition universelle du rendement des polices.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pourquoi s'en soucier?

**Le sénateur McIlraith:** Permettez-moi d'éclaircir ce point. Prenez une police avec participation qu'on a contractée il y a 40 ans. Aucune prime n'est évidemment payable après le 1<sup>er</sup> mars. Il n'y a plus de prime à payer. Pour reprendre l'exemple du mémoire cité ce matin, en supposant une valeur nominale de police de \$25,000, et la valeur en espèces de \$46,000 que cette police aurait, tout comme la plupart des polices, vous auriez une valeur d'emprunt de presque \$44,000. La prime étant payée, vous obtiendriez un montant imposable de \$28,500. C'est plus que la valeur nominale de la police. Dans mon propre cas, en supposant un palier d'imposition sur le revenu de 50 p. 100, je paye \$14,000 sur un prêt de \$43,000. Je paye donc 33 p. 100 du prêt. J'en ai fait le calcul, et dans mon cas personnel—soyons réalistes—cela signifie que sur tous les prêts d'assurance (je les utilise depuis toujours, ils sont tous repayables, en dépit de ce que vous dites, et ils ont été remboursés de temps à autre), je paierai 33 p. 100 de la valeur nominale après l'adoption de cette disposition.

Pourriez-vous m'expliquer—évidemment je n'emprunterais pas à la compagnie d'assurance-vie.

**Le sénateur Walker:** A partir de maintenant.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne peux tout simplement pas. C'est prohibitif. Tout comme les 12 millions d'assurés du pays, je dispose de trois sources de prêt faciles d'accès: un, les polices d'assurance-vie, deux, la banque, et trois, la compagnie de finance. Quel est cet avoir propre dont vous avez tant parlé dans vos remarques préliminaires pour me porter à emprunter à la banque ou à la compagnie de finance? Où se trouve l'avoir propre? Pourquoi ne pourrais-je librement emprunter sur mon assurance-vie que j'ai amortie au cours de 30 ou 40 ans? Je ne comprends tout simplement pas ce que vous entendez par «avoir propre» dans ce contexte. Il y a aussi un autre point que vous avez établi dans vos remarques. J'ai pris des notes, et j'espère vous citer de façon exacte. Sinon, corrigez-moi. Vous avez parlé d'incidence équitable. Qu'y a-t-il d'équitable à m'obliger à emprunter à la banque ou à la compagnie de finance plutôt qu'à la compagnie d'assurance-vie? Pourriez-vous expliquer davantage ce que vous voulez dire.

**M. Neufeld:** Je demanderais à M. Friesen de répondre à cela.

**M. R. A. Friesen, conseiller spécial, ministère des Finances (Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales):** Nous sommes neutres quant à l'établissement auquel vous vous adressez.



[Text]

**Senator McIlraith:** No, you are not.

**Mr. Friesen:** The impact of the tax proposals may not have that appearance, but in fact we are.

**Senator Lang:** Maybe you are, but the resolutions are not.

**Mr. Friesen:** The question is why should you be paying a tax when you have a loan of \$40,000 on a policy that has cost you \$25,000, which I think were your figures.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Friesen:** The reason that you should pay a tax, in our view, is that you have an investment of \$25,000 and you have \$40,000 on it, and you have no obligation to repay the \$40,000.

**Senator McIlraith:** They do have an obligation.

**Mr. Friesen:** In the event of death the insurance company has a right of offset against the proceeds payable.

**Senator McIlraith:** They have a right to recover on death.

**Mr. Poissant:** If I might be permitted to interrupt, the Life Underwriters Association of Canada has just told the committee that 95 per cent of the loans are paid.

**Senator Flynn:** They are paid one way or the other.

**Mr. Poissant:** During the lifetime.

**Senator Flynn:** I know.

**Mr. Friesen:** Let me carry on, if I may. Let us say that we waive the provision. Then what kind of a tax system do we have? We have a tax system where there is no tax payable on the investment income on death; we have a system whereby if policies are surrendered, or if they mature, there is a tax. But who in their right mind would surrender the policy when they can get a loan on it? The reason we need this provision, apart from the fact that we are treating the matter in accordance with what the industry has told us the legal position is, is to protect the tax on surrenders or maturities, otherwise no one is ever going to pay that tax. When they can borrow on the policy and there is no tax, why on earth would they pay the tax on surrender? You would borrow on the policy and never surrender it.

**Senator Smith (Colchester):** What is wrong with that?

**Mr. Friesen:** What is wrong with it?

**Senator Smith (Colchester):** Yes.

**Mr. Friesen:** Mr. Neufeld spoke about equity between various financial institutions. If you invest through a trust company you pay tax on the interest you earn, but if we let this proposal go you could invest through a life company and not pay any tax ever.

**Senator Lang:** But there is life insurance involved; there is a risk of you dying. Let's not get the two institutions mixed up.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Non, vous ne l'êtes pas.

**M. Friesen:** L'incidence des propositions fiscales peut donner l'impression que nous ne le sommes pas, mais en fait, nous le sommes.

**Le sénateur Lang:** Vous l'êtes peut-être, mais les propositions ne le sont pas.

**M. Friesen:** Il s'agit ici de savoir pourquoi vous devriez payer un impôt lorsque vous obtenez un prêt de \$40,000 sur une police qui vous en a coûté \$25,000; c'était là vos chiffres, je pense.

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. Friesen:** A notre avis, la raison pour laquelle vous devriez payer un impôt, c'est que vous avez un placement de \$25,000, et un prêt de \$40,000, sans obligation de rembourser ces \$40,000.

**Le sénateur McIlraith:** Mais il y a une obligation.

**M. Friesen:** Dans les cas de décès, la compagnie d'assurance a un droit de compensation envers les sommes dues.

**Le sénateur McIlraith:** Elle a un droit de recouvrement en cas de décès.

**M. Poissant:** Permettez-moi de vous interrompre. L'Association des assureurs-vie du Canada a dit au Comité que 95 p. 100 des prêts sont remboursés.

**Le sénateur Flynn:** Ils le sont d'une façon ou d'une autre.

**M. Poissant:** Du vivant des emprunteurs.

**Le sénateur Flynn:** Je sais.

**M. Friesen:** Permettez-moi de continuer. Disons que nous abandonnons la disposition. Quelle sorte de régime fiscal avons-nous? Un régime où il n'y a pas d'impôt à payer sur le revenu de placement en cas de décès, mais où il faut en payer si des polices sont rachetées ou arrivent à maturité. Mais quelle personne saine d'esprit rachèterait la police, sachant qu'elle peut obtenir un prêt? Outre le fait que nous traitons la question conformément à ce que l'industrie nous a dit être la position légale, nous avons besoin de cette disposition pour protéger l'impôt sur les rachats ou échéances. Autrement, personne ne payerait cet impôt. Si quelqu'un peut emprunter sur la police sans devoir payer d'impôt, pourquoi irait-il payer l'impôt sur un rachat? Il emprunterait sur la police, mais jamais ne la rachèterait.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Qu'y a-t-il de mal à cela?

**M. Friesen:** Qu'y a-t-il de mal à cela?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui.

**M. Friesen:** M. Neufeld a parlé de l'avoir propre de divers établissements financiers. Si vous placez de l'argent par l'entremise d'une société de fiducie, vous payez un impôt sur l'intérêt que vous retirez; mais si nous laissons tomber cette proposition, vous pourriez investir par l'entremise d'une compagnie d'assurance-vie et ne jamais payer d'impôt.

**Le sénateur Lang:** Mais l'assurance-vie est en cause; il existe un risque que vous décédiez. Ne confondons pas les deux institutions.

[Text]

**Mr. Friesen:** Surely, senator, the risk of you dying is there whether you buy life insurance or not.

**Senator Lang:** A trust company does not take any risk on my life if I make a deposit. An insurance company does.

**Mr. Friesen:** The insurance company itself will tell you what it is selling is in part investment and in part insurance. What we are dealing with is the investment component of an insurance policy.

**Senator Buckwold:** Why do you drop the other aspect of this, the taxation of the gain at death, which was part of your package? To be consistent, why didn't you keep that in there? I think we are entitled to know that.

**Senator Lang:** That is a political question; you know that. You should not ask these gentlemen that question.

**Mr. Neufeld:** Thank you, senator. I think it is kind of you to point that out. It is a policy issue and we hope ourselves to stay away from policy judgments.

**Senator Lang:** Doesn't that undercut all the rest of it though?

**Mr. Neufeld:** No, I don't think so. May I go on to make what was long ago my third point?

**The Chairman:** Let me go to something Mr. Friesen said. I think you were talking about death and the situation there. As I understand the bill as now drafted, the tax feature of it is in the event of surrender or maturity or sale.

**Mr. Friesen:** That is correct.

**The Chairman:** So we forget about the death aspect?

**Mr. Friesen:** Yes.

**The Chairman:** I didn't know why you brought it in.

**Mr. Friesen:** My point is that if the tax on loans were not present, there would be an easy way to circumvent the tax on surrenders or maturities. Why on earth would anyone surrender their policy? If they wanted the money they would just take a loan, and in that way they would remove any investment income that had accrued on the policy; they would hold the policy until death. The effect of dropping the proposal would be that we would have created a vehicle—

**The Chairman:** Surely if they take a loan on the policy and that avoids being subject to tax, you are overlooking the fact that they give the policy as security, they assign it to the life insurance company, and the proceeds are in the hands of the life insurance company, which is entitled to pay itself. Why do you say they could take this method and avoid the incidence of tax?

**Mr. Friesen:** Perhaps I could use the senator's figures. If you had a policy that cost you \$25,000 and you could now borrow \$40,000 on it, surely you would never surrender such a

[Traduction]

**M. Friesen:** Sénateur, il y a des risques de décès, que vous achetiez ou non une assurance-vie.

**Le sénateur Lang:** Une société de fiducie ne prend pas de risque sur ma vie si je fais un dépôt, alors qu'une compagnie d'assurance en prend.

**M. Friesen:** La compagnie d'assurance même vous dira que ce qu'elle vend, c'est en partie un placement, en partie une assurance. Ce dont nous nous occupons, c'est de l'élément placement d'une police d'assurance.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi laissez-vous tomber l'autre aspect de la question, soit l'imposition du gain en cas de décès, lequel faisait partie de votre plan? Pour être logique, pourquoi ne pas l'avoir conservé? Je pense que nous avons le droit de le savoir.

**Le sénateur Lang:** C'est une question politique, vous le savez. Vous ne devriez pas poser cette question à ces messieurs.

**M. Neufeld:** Merci, sénateur. Je pense que c'est aimable de votre part de le souligner. C'est une question politique et nous espérons ne pas porter de jugement politique.

**Le sénateur Lang:** Mais cela ne détruit-il pas tout le reste?

**M. Neufeld:** Non, je ne crois pas. Puis-je poursuivre et passer au troisième point que j'ai abordé il y un moment?

**Le président:** Auparavant, permettez-moi d'ajouter un mot à ce que M. Friesen a dit. Je crois que vous parliez du décès et de la situation qui s'ensuivait. Si je comprends bien le bill dans sa formulation actuelle, l'aspect fiscal intervient en cas de rachat, d'échéance ou de vente.

**M. Friesen:** C'est exact.

**Le président:** Donc, nous ne tenons pas compte de l'aspect du décès, n'est-ce pas?

**M. Friesen:** Exactement.

**Le président:** Je ne savais pas pourquoi vous aviez institué une telle mesure.

**M. Friesen:** Selon moi, s'il n'y avait pas d'impôt sur les emprunts, il serait facile d'éviter l'imposition lors de la réalisation d'une police, que ce soit lors de son rachat ou de son échéance. Pourquoi diable une personne rachèterait-elle sa police d'assurance? Si c'était l'argent qui l'intéresserait, elle n'aurait qu'à emprunter et, de cette façon, elle liquiderait tout revenu de placement qui aurait pu s'accumuler sur sa police; elle conserverait sa police en vigueur jusqu'à son décès. Or, nous avons donné l'impression de rejeter la proposition qui aurait fourni un moyen—

**Le président:** Évidemment, lorsqu'une personne emprunte sur sa police d'assurance, et partant, se soustrait à la loi de l'impôt, il ne faut pas oublier qu'elle donne sa police en garantie, qu'elle en remet la gestion et les sommes dues à la compagnie d'assurance, qui a droit à un certain dédommagement. Pourquoi alors affirmer qu'en prenant ce moyen, cette personne se soustrait à la loi de l'impôt?

**M. Friesen:** Je pourrais peut-être reprendre les chiffres mentionnés par le sénateur. Supposons que votre police d'assurance vous a coûté \$25,000 et qu'elle vous donne droit à un



[Text]

policy if the proposal were dropped; you would borrow \$40,000 on it and let the policy run.

**Senator McIlraith:** You are still paying premiums because you borrow less than the cash surrender value, 90 per cent of the cash surrender value.

**Senator Cook:** If you borrow \$40,000 you are also charged \$2,400 a year interest, at 6 per cent, which is the lowest rate. What do you want to do that for? You ask why someone would borrow rather than surrender. If you surrender you would have to pay a tax, but you have the proceeds yourself to do what you like with. If you borrow each and every year you have to pay \$2,400, perhaps for ten years.

**Senator Smith (Colchester):** There seems to be one element that is completely overlooked when you talk about the investment portion of the policy. Most people who buy life insurance do so for the protection of their dependents when they are removed from this world.

**Senator Laird:** That's right.

**Senator Smith (Colchester):** They are purchasing that protection and paying for it. It is true that as long as they live the company will not be called upon to pay them that protective sum, because the death will not have occurred. It is only at death that the company is obligated to pay this part of the policy. If the man is paying for that and giving it to the company to keep in their hands, or have the right to get it back from him if he spends it, surely that is not pure investment at all. He has paid them for something which they were obliged to provide, it might be tomorrow or it might be 60 years hence, but they are bound to pay it. Surely that is what this surplus over the premium is for.

**Senator Lang:** Isn't that a bonus for surviving?

**Senator Flynn:** It certainly is.

**Senator Smith (Colchester):** You omit that altogether.

**Mr. Friesen:** We are not doing anything with the pure insurance part of it; we are not doing anything with term insurance.

**Senator Smith (Colchester):** Oh yes, you are, if you will forgive me.

**Mr. Friesen:** Not at all.

**Senator Smith (Colchester):** Suppose you buy a \$1,000 policy, or any kind of policy you like which is a participating policy. You purchase the right for your dependants to require that company to pay a certain amount of money, which includes whatever money may have accumulated and be there in the company's hands at the time of your death; you have paid for that; you have not just paid to get a bare \$1,000; you

[Traduction]

emprunt de \$40,000. Naturellement, vous ne seriez jamais intéressé à racheter cette police si la proposition était abandonnée; vous emprunteriez plutôt \$40,000 en donnant votre police d'assurance en garantie et vous conserveriez cette dernière.

**Le sénateur McIlraith:** L'assuré paie toujours ses primes, car il emprunte moins que la valeur de rachat, c'est-à-dire 90 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Si vous empruntez \$40,000, on vous demandera un intérêt de \$2,400 par année, soit 6 p. 100, c'est-à-dire le taux minimum. Quelle raison vous pousserait à agir ainsi? Vous demandez pourquoi une personne emprunterait plutôt que de racheter sa police d'assurance. En rachetant une police d'assurance, l'assuré doit payer un impôt, mais il lui reste les sommes dues de cette police dont il peut toujours disposer selon son gré. Si vous empruntez ainsi chaque année, vous verserez probablement \$2,400 par année en intérêt pendant dix ans.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous semblez complètement oublier un élément lorsque vous parlez de l'aspect investissement de la police. La plupart de ceux qui achètent des polices d'assurance le font pour protéger leurs dépendants après leur décès.

**Le sénateur Laird:** C'est juste.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ils achètent cette protection et ils en assument les frais. Cela est vrai en ce sens que tant qu'ils vivent, la compagnie d'assurance n'a pas à leur verser cette protection, car le décès n'est pas encore survenu. Ce n'est qu'au décès que la compagnie est tenue de s'acquitter de cette portion d'obligation de la police et de verser la somme promise. Si l'assuré paye les primes exigées et demande à la compagnie de les garder à son compte, ou autorise cette dernière à les lui réclamer au besoin, on ne peut évidemment parler d'investissement pur. L'assuré a payé un service que la compagnie est tenue de lui rendre, que ce soit demain ou dans 60 ans, et cette obligation n'est pas fictive. Cela explique évidemment l'existence de cet excédent sur la prime.

**Le sénateur Lang:** Ne s'agit-il pas là d'une bonification de survie?

**Le sénateur Flynn:** Certainement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous omettez, ce point, également.

**M. Friesen:** Nous ne nous intéressons nullement à l'aspect qui est purement lié à l'assurance; nous n'abordons pas la question des assurances temporaires.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Certainement, vous le faites, je m'excuse.

**M. Friesen:** Pas du tout.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Supposons que vous achetiez une police d'assurance de \$1,000 ou tout autre genre de police avec participation. Vous achetez le droit, au nom de vos dépendants, d'exiger de la compagnie qu'elle verse une certaine somme d'argent, qui inclut toutes les sommes que vous avez accumulées et qui sont déposées dans le compte de la compagnie au moment de votre décès; vous avez payé pour ce

[Text]

have paid to get whatever money the company has in its hands at the time it is required to pay out because of the death.

**Mr. Friesen:** I think the analogy has to go further than that. What you might have done instead of buying what is commonly called a whole life policy is to have bought a term insurance policy and invested the difference, put it into a trust company, say, or a bank and collected interest.

**Senator Lang:** You would be far better investing that way, I can tell you that. I don't know why you are trying to knock ordinary term insurance and investment. You are taxing the investment aspect, but within that investment aspect you have the risk aspect, and you are taking no account of that.

**Mr. Friesen:** We are not taxing it at all.

**Senator Lang:** Oh yes, you are, because in that gain is a bonus for having survived. You cannot segregate those two arbitrarily and say, "This is all just like an investment in a trust company." There is a risk element in there, which is the life insurance component.

**Mr. Friesen:** Surely all we are taxing is, in effect, the increase in the cash surrender value when you get it out.

**Senator Lang:** That is because I survived 30 years. Are you going to tax me for surviving?

**Senator McIlraith:** If your argument were correct on that point, then you would have to deduct the face value of the policy after the first premium was paid, because he might have died after one year.

**Senator Lang:** Exactly.

**Senator McIlraith:** You should deduct that, and you should set off for all these policyholders the losses they might have incurred by not dying.

**Senator Cook:** A good philosophy.

**Senator McIlraith:** There is no logic in your example, because you are not allowing for the insurance principle that is involved. You are trying to treat the policy as an investment item as distinct from a contract purchasing, not an investment or security in the ordinary sense, but the taking of a risk. This is where the gap is.

One other element has been omitted. I picked up the words "equity" and "impact is a fair one" to try to get further explanation of them. You have not dealt with the second point I raised. What is "fair" about compelling me, if I borrow in one way from a financial institution, as it may be called, from not being entitled to deduct the interest if I borrow from the insurance company? If I go to the bank and borrow against my bank stock and pledge it to them as security, my existing bank accounts are there as securities, because in practice they take the interest on my loan out of my bank accounts whereas the insurance companies take it out of my earned dividends. However, in one case I can deduct the interest and in the other

[Traduction]

service; vous n'avez pas payé pour qu'on verse à vos héritiers un simple montant de \$1,000; vous avez payé pour que la compagnie verse toutes les sommes qu'elle a en main au moment où on lui demande de le faire en raison de votre décès.

**M. Friesen:** Je crois que l'analogie va plus loin que cela. Au lieu d'acheter ce qu'on appelle communément une assurance-vie entière vous auriez pu acheter une assurance temporaire et investir la différence dans une société de fiducie ou une banque, par exemple, et retirer des intérêts.

**Le sénateur Lang:** Vous auriez beaucoup mieux fait d'investir de cette façon, je vous en assure. Je me demande pourquoi vous tentez de critiquer l'assurance temporaire ordinaire et l'investissement. Vous imposez l'aspect investissement, mais, dans l'aspect investissement, il faut tenir compte du risque et, à mon avis, vous ne le faites pas.

**M. Friesen:** Nous ne prélevons aucun impôt sur cet aspect.

**Le sénateur Lang:** Oh oui, vous le faites, car ce revenu représente une bonification de survie. Vous ne pouvez séparer arbitrairement ces deux aspects et affirmer qu'il s'agit tout simplement d'investissement dans une société de fiducie. Cette question comporte un facteur de risque; c'est justement un des éléments de l'assurance-vie.

**M. Friesen:** Évidemment, tout ce que nous assujettissons à l'impôt, c'est l'augmentation de la valeur de rachat en espèces, lorsqu'on la réalise.

**Le sénateur Lang:** Tout ceci, parce que j'ai survécu pendant trente ans. Allez-vous me taxer pour avoir survécu?

**Le sénateur McIlraith:** Si votre argument était juste à cet égard, il faudrait déduire le capital assuré de la police après que la première prime a été payée, car l'assuré aurait pu mourir entre-temps.

**Le sénateur Lang:** Exactement.

**Le sénateur McIlraith:** Vous devriez déduire ce montant et vous devriez également dédommager tous les détenteurs de polices pour les pertes qu'ils ont pu subir en ne mourant pas.

**Le sénateur Cook:** Excellente idée!

**Le sénateur McIlraith:** Votre exemple n'est pas logique, car vous ne tenez pas compte de l'aspect assurance de la question. Vous essayez de ne considérer la police que sous son aspect d'investissement plutôt que comme un achat à contrat, non pas un investissement ou une garantie dans le sens courant du terme, mais en tant que risque. Voilà où nous ne nous entendons pas.

Vous oubliez également un autre facteur; j'ai cru vous entendre parler d'«équité», puis d'«indécence équitable». J'aimerais vous voir préciser ces expressions. En outre, vous n'avez pas parlé du deuxième point que j'ai soulevé. Qu'y a-t-il d'«équitable» à me pousser à déduire l'intérêt si j'emprunte d'une institution financière quelconque et de ne pas m'y autoriser si j'emprunte d'une compagnie d'assurance? Si je demande un prêt à la banque et donne mes effets bancaires, c'est-à-dire mes comptes de banque en garantie pour y obtenir un emprunt, quelle différence y a-t-il? En pratique, la banque tire le montant des intérêts de mes comptes de banque alors que les compagnies d'assurance le prennent à même les dividendes que



[Text]

I cannot or, if I go to a finance company I can deduct that interest. Using the word "equity," what is "equitable" about causing these 12 million people in the country to have to go to the banks or finance companies for that reason? What makes the "impact a fair one" if it is from the bank and not "fair" if it is from the insurance company?

**The Chairman:** Senator, we should give the witnesses an opportunity to answer.

**Senator McIlraith:** That is what I want, Mr. Chairman.

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, with respect to the first part of the question I would like to ask Mr. Short to respond. As to the latter part of the question, we should keep the discussion clear. That really relates to the disallowance of interest, which we have not gone into. We should, because this morning an important element of that was not taken up.

**Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. Let me just introduce a new voice into the discussion. You raised an interesting point and I think it is rather fundamental to the view that we think is appropriate when regarding a participating life insurance policy. Your question, as I understand it, was why we would not allow you a loss if after the first year in which you entered into an insurance contract you died. I believe you suggested that that would seem to be equitable, because if you survived for a long time you would be taxable on the investment income that would accrue to you. I believe the answer to that question is that if you pay a premium in one year and die in the immediately following year, you have realized a very substantial mortality gain. You have realized the full proceeds of the policy, having only paid one premium on that policy.

**Senator Lang:** What if the policy had to be surrendered, rather than the holder dying?

**Mr. Short:** The policy at the end of the first year would have no cash surrender value.

**Senator Lang:** That is right; so there would be a loss.

**Mr. Short:** No, there is no loss.

**Senator Lang:** The premium would not be returned.

**Mr. Short:** No, but that premium was to pay for the protection under the policy.

**Senator Lang:** That is right; that is the point.

**Mr. Short:** The policy premium itself serves two purposes: it is to purchase the protection; it is also to provide the company with a fund which it then invests, which will yield an investment return, and that accrues, obviously, to the benefit of the policyholder. If there were no funds accumulated and no investment, quite clearly the premium would have to be very much higher. Indeed, I believe that is what we regard as the

[Traduction]

j'ai accumulés. Dans le premier cas, je puis déduire l'intérêt et dans l'autre je ne le puis pas. Si je m'adresse à une société de financement, je peux déduire l'intérêt. Quant au terme «équité», qu'y a-t-il «d'équitable» à faire en sorte que les douze millions de citoyens de notre pays soient obligés de s'adresser aux banques ou aux sociétés de financement pour obtenir des emprunts? Qu'est-ce qui rend «cette incidence équitable» s'il s'agit de la banque et «injuste» s'il s'agit d'une compagnie d'assurance?

**Le président:** Sénateur, nous devrions laisser à nos témoins la chance de répondre.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je veux, monsieur le président.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, en ce qui concerne la première partie de la question, je demanderai à M. Short de répondre. Quant à la deuxième partie, il faudrait bien s'entendre. La question se rapporte au refus de tenir compte de l'intérêt, sujet que nous n'avons pas encore abordé. Il faudra le faire, parce que ce matin, un aspect important de ce problème est demeuré irrésolu.

**M. R. A. Short (Directeur, Division de la législation sur la politique fiscale: direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances):** Je vous remercie, monsieur le président. Permettez-moi d'ajouter une nouvelle voix à ce débat. Vous avez soulevé une question intéressante, et qui se rattache bien à notre conception d'une police d'assurance-vie avec participation. Si je vous ai bien compris, vous avez demandé pourquoi nous n'autorisons pas de perte quand une personne décède un an après avoir contracté une police d'assurance. Vous avez dit que cela vous paraissait juste, car si cette personne restait en vie pendant de nombreuses années, elle serait imposable sur le revenu de placement qui lui reviendrait. La réponse à cela c'est que si une personne verse une prime une année donnée et meurt l'année suivante, elle a réalisé un très important bénéfice de mortalité. Elle réalise la totalité du produit de la police, alors qu'elle n'a versé sa prime qu'une seule fois.

**Le sénateur Lang:** Que se passerait-il s'il y avait rachat de la police plutôt que décès de l'assuré?

**M. Short:** A la fin de la première année, sa police n'aurait aucune valeur de rachat.

**Le sénateur Lang:** C'est exact, et il y aurait donc une perte.

**M. Short:** Non, il n'y a pas de perte.

**Le sénateur Lang:** La prime ne serait pas remboursée.

**M. Short:** Non, mais cette prime devait servir à payer la protection qu'offrait la police d'assurance.

**Le sénateur Lang:** C'est exact, justement.

**M. Short:** En soi, la prime d'assurance a deux fonctions; elle sert à acheter une protection, et elle assure aussi à la compagnie un montant qu'elle investit ensuite, et qui produit des rentrées d'investissement qui profitent évidemment à l'assuré. S'il n'y avait ni fonds accumulés, ni investissement la prime devrait être beaucoup plus élevée. C'est bien ce qu'est selon nous la nature de l'intérêt sur un prêt sur police. La compagnie

*[Text]*

nature of the interest on a policy loan. The company has been denied the funds that it anticipated at the time it entered into the contract, funds that would have yielded it a return, and is compensating for that by charging an additional premium at the time the policy loan is taken out. This is the nature of the policy loan, that the industry itself before this very committee when it was testifying with respect to the Borrowers and Depositors Protection Act made fairly forcefully, that a policy loan is not a loan.

**The Chairman:** Mr. Short, I do not think there is much strength in the quoting of the position of the insurance companies at an earlier date, because I could match it with departmental positions at an earlier date. We are dealing with the present situation, and I do not see any force in referring to what the companies may have said at an earlier time.

**Senator Cook:** An advance can be a loan for one purpose and not a loan for other purposes.

**Mr. Short:** I agree, Mr. Chairman, that consistency is something we use to our advantage.

**Senator Buckwold:** I would like to explore further two points I raised with the previous witnesses. One is quite iniquitous, even if we agree that what you are doing is correct. That is the fact that when the loan is repaid, as far as I know, there is no refund to the taxpayer. Following Senator McIlraith's example of a \$40,000 loan that is repaid. Imagine the position. It seems to me that if you are going to carry this forward there should certainly be a tax credit when the loan is repaid. My other point is with respect to the relationship of the previous 15 per cent tax on investment income paid by a life insurance company and the dropping of that particular tax in relation to this new form of investment tax.

**Mr. Short:** The answer to your first question, senator, if I may be permitted to indulge in consistency, is that if the policy loan is regarded as proceeds under the policy, then the repayment of the loan constitutes an additional cost to you of insurance. Your insurance on repayment of the loan increases by the amount of the loan repayment. If you had a policy that would, had you died, have yielded \$40,000 and you had a policy loan against that policy of \$25,000, on death your entitlement under that policy would be \$15,000. That is the amount that your estate would receive.

If, however, you repaid that loan prior to death, your estate would receive the full \$40,000. That \$25,000 repayment constitutes the cost of acquiring the additional \$25,000 protection. It goes into the cost base of the policy and, therefore, is deductible should you subsequently surrender that policy, or should it mature. That \$25,000 would not be taxed again.

**Senator Buckwold:** Do you really think that that is an equitable situation?

**Mr. Short:** Yes.

*[Traduction]*

ne peut pas disposer des fonds espérés à l'époque de la signature du contrat, fonds qui lui auraient donné un revenu, et elle compense cela en exigeant une prime supplémentaire lorsqu'elle accorde un prêt sur police. Telle est la nature d'un tel prêt, et les représentants de cette profession, qui étaient venus comparaître devant ce même Comité à propos de la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants avaient bien fait comprendre qu'un prêt sur police est différent des autres prêts.

**Le président:** Monsieur Short, il ne me paraît pas très utile de parler de ce qu'était autrefois l'attitude des compagnies d'assurance parce que je pourrais aussi parler de celle qu'avait le ministère. Nous examinons la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui et je ne pense pas qu'il faille rappeler ce que les compagnies disaient autrefois.

**Le sénateur Cook:** Une avance peut être un prêt dans certains cas et ne pas l'être dans d'autres.

**M. Short:** Il est vrai, monsieur le président, que nous utilisons la logique lorsqu'elle est à notre avantage.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais examiner davantage deux questions que j'ai posées aux précédents témoins. La première concerne quelque chose de tout à fait injuste, même si l'on admet que vous procédez normalement. Je veux parler du fait que, pour autant que je sache, lorsque le prêt est remboursé le contribuable ne touche aucun remboursement d'impôt. Si je reprends l'exemple du sénateur McIlraith, un prêt de \$40,000, qui est remboursé. Imaginez cette situation! Il me semble que si vous voulez reporter cela, il faut prévoir un crédit d'impôt lorsque le prêt est remboursé. Ma deuxième question concerne l'impôt de 15 p. 100 auparavant prélevé sur le revenu d'investissement, payé par une compagnie d'assurance-vie, et le fait qu'il a été supprimé, dans cette nouvelle forme d'impôt sur les investissements.

**M. Short:** La réponse à votre première question, sénateur, si je puis me permettre d'abuser de la logique, c'est que si le prêt sur police est considéré comme un produit provenant de cette dernière, c'est qu'alors, le remboursement du prêt occasionne pour le consommateur un coût supplémentaire d'assurance. L'assurance au moment du remboursement du prêt est augmentée du montant de ce remboursement. Si vous aviez une police d'assurance qui, en cas de décès vous aurait rapporté \$40,000, et si vous aviez fait sur cette police un emprunt d'une valeur de \$25,000, cette police rapporterait \$15,000 à la date de votre décès. C'est ce que toucherait votre succession.

Mais si cet emprunt était remboursé avant le décès du contribuable sa succession toucherait la totalité des \$40,000. Le remboursement de \$25,000 équivaut au coût des nouveaux \$25,000 de protection. Il s'intègre à l'élément-prime de la police et il est donc déductible au cas où celle-ci serait rachetée par la suite ou si elle arrivait à échéance. Ces \$25,000 ne seraient pas imposés une deuxième fois.

**Le sénateur Buckwold:** Pensez-vous vraiment que ce soit juste?

**M. Short:** Oui.



[Text]

**Senator Buckwold:** I would disagree with that. I might agree with you if the loan were not repaid and, therefore, there should be a tax on the proceeds.

If, as has been indicated here, 95 per cent of the loans are repaid, then I say you are creating an inequity which, in my mind, is as iniquitous as the inequity you are trying to create by the legislation.

**Mr. Poissant:** In the Income Tax Act there is a parallel situation. A loan made to a shareholder is taxable unless it is repaid, and if it is not repaid within a year it is taxable, but there will be deductions allowable in the years six, seven, eight or whenever he repays the loan. In this case the policyholder is borrowing from his own insurance company.

There is an exception to this, and that is with respect to borrowing money for the purpose of buying a house. It is provided in the Income Tax Act that if a shareholder borrows money from his insurance company for this purpose, the loan is not taxable, and I wonder why the same parallel should not apply in this case. I realize that the witnesses are not deciding on policy, and that this may not be a fair question to put to them, but I should like that answered.

**Senator Cook:** To carry that one step further, when you purchased the shares they may have been worth only \$10,000, and when one borrows money from the company they may be worth \$50,000, but still there is no tax.

**Mr. Short:** The loan to the shareholder will, in fact, be taxed when it is received, in the same way as the policy proceeds, when realized in the form of a loan, will be taxed. The analogy to that point holds. I believe you are suggesting that there should be a deduction at the time the loan is repaid.

I should like to give you what I believe is the appropriate analogy in these circumstances—that is, a person who has invested \$10,000 in Canada Savings Bonds who allows the coupons to accumulate until such time as the Canada Savings Bonds mature. At the end of that time he may realize \$20,000, and in that case, when he cashes in the bonds, he will be taxable on \$10,000 interest. If his intention is to re-invest the proceeds, that is, the \$20,000, he does not obtain, in those circumstances, a deduction for the portion of the interest that he has re-invested in Canada Savings Bonds. I think, in exactly the same manner, the policy loan represents a realization of investment income.

**Senator Smith (Colchester):** That is a complete distortion in all respects.

**Senator Lang:** That is no analogy whatsoever.

**Senator Buckwold:** No, that is not. Mr. Short, you did not answer the last part of my question, that is respecting the 15 per cent tax on investment income of insurance companies which has now been withdrawn. I am trying to find the relationship between that and these new proposals.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je ne suis pas d'accord avec vous. Toutefois, je me rangerais peut-être à votre avis si le prêt n'est pas remboursé auquel cas il y aurait lieu d'imposer le produit.

Si, comme c'est indiqué ici, 95 p. 100 du prêt était remboursé, alors, je dirais avec d'autres ici que vous créez une injustice qui, selon moi, est aussi grave que celle que vous essayez d'instaurer par la loi.

**M. Poissant:** Il existe une situation parallèle dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Un prêt consenti à un actionnaire est imposable sauf s'il est remboursé, et s'il ne l'est pas dans l'intervalle d'un an, il est imposable, mais le contribuable aura droit à des déductions la sixième, la septième, la huitième année; en d'autres termes lorsqu'il rembourse le prêt. Dans ce cas, le détenteur de la police emprunte à sa propre compagnie d'assurance.

Il y a une exception, dans le cas d'un emprunt contracté pour acheter une maison. La Loi de l'impôt sur le revenu stipule que si un actionnaire emprunte de l'argent à sa compagnie d'assurance pour acheter une maison, le prêt n'est pas imposable; je me demande pourquoi la même chose ne s'appliquerait pas dans le cas qui nous intéresse. Je comprends bien que les témoins ne peuvent pas prendre de décision à propos des polices, et que cette question n'est peut-être pas très juste à leur égard, mais j'aimerais bien qu'on me réponde.

**Le sénateur Cook:** Par ailleurs, lorsque vous achetez des actions, elles peuvent coûter seulement \$10,000 et \$50,000 pour celui qui emprunte de l'argent de la compagnie mais elles ne sont toujours pas imposées.

**M. Short:** En fait, le prêt consenti à l'actionnaire sera imposé lorsqu'il le touchera, de la même manière que le produit de la police, qui sera imposé lorsqu'il sera réalisé sous forme de prêt. L'analogie tient jusque-là. Vous voudriez, me semble-t-il, qu'il y ait déduction au moment où le prêt est remboursé.

J'aimerais vous présenter ce qui me semble être, dans ce cas, une situation semblable; je veux parler d'un contribuable qui a investi \$10,000 en obligations d'épargne du Canada, et qui laisse celles-ci s'accumuler jusqu'à leur échéance. Il pourra alors avoir réalisé \$20,000, et dans ce cas, lorsqu'il touche ces obligations, il est imposable sur les \$10,000 d'intérêt. S'il a l'intention de réinvestir le produit, c'est-à-dire \$20,000, il n'a pas droit à une déduction sur la partie des intérêts qu'il a réinvestis en obligations d'épargne du Canada. De la même manière, le prêt sur police constitue la réalisation d'un revenu d'investissement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est complètement faux.

**Le sénateur Lang:** Il n'y a aucune comparaison possible.

**Le sénateur Buckwold:** Non, aucune. Monsieur Short, vous n'avez pas répondu à la dernière partie de ma question concernant l'impôt de 15 p. 100 sur le revenu d'investissement des compagnies d'assurances qu'on a maintenant supprimé. J'essaie de trouver un rapport entre cela et ces nouvelles propositions.

*[Text]*

**The Chairman:** Senator Buckwold, I put that question to the previous witnesses and they explained that there is a corporate tax provided for which counters the removal of that 15 per cent tax.

**Senator Buckwold:** Do you mean there is an additional corporate tax?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Buckwold:** Is there any relationship between the removal of that investment income tax and these new proposals? I should like to have the witness answer that.

**Mr. Short:** I should like to answer that by saying there is a very direct relationship. It must be appreciated against the context of the budget, in that it introduced a very fundamental change in the way in which both policyholders and insurance companies were taxed.

Under the present system, until this year, the investment income that accrued for the benefit of the policyholder was subject to a flat rate of tax, referred to as the Part XII tax, of 15 per cent. That, in effect, was a tax paid by the company on behalf of the policyholder. It was payable on the investment income, whether the policyholder realized it on death or on maturity of the policy. In fact, if the policyholder realized the proceeds on death, the 15 per cent was the final liability. However, if he realized his investment income on surrender of the policy or its maturity before death, the 15 per cent tax was refunded and the policyholder himself was taxable, as he will be under the present scheme, on the investment income portion of his return on the policy proceeds, except to the extent that they are offset by the cost to him of the policy.

The 15 per cent tax was widely criticized. For taxpayers at the lower end of the income scale, 15 per cent was too high. Indeed, for many taxpayers whose investment income would otherwise qualify for the \$1,000 investment income exclusion, the appropriate level of tax should have been nil. On the other hand, for taxpayers at the upper end of the income scale, the 15 per cent tax was inadequate. It was clearly lower than the rate that they would pay on other categories of investment income, such as interest on deposit, bonds or dividends.

This is the reason why the 15 per cent tax was eliminated: it was an inappropriate tax; it was too high for many taxpayers and too low for a number of others; and, indeed, it was on the wrong person.

**Senator Flynn:** The new provisions may have the same result.

**Senator Barrow:** Where did the criticism originate?

**Mr. Short:** The insurance companies were very clearly critical of it.

**Senator Barrow:** Were they the only ones who were critical of it?

*[Traduction]*

**Le président:** Sénateur Buckwold, j'ai posé cette question aux derniers témoins et ils ont expliqué qu'il existe un impôt sur les corporations qui interdit le retrait de cet impôt de 15 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Voulez-vous dire qu'il y a un impôt supplémentaire sur les corporations?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Existe-t-il un lien entre le retrait de cet impôt sur le revenu de placement et ces nouvelles propositions? J'aimerais que le témoin réponde.

**M. Short:** Il existe en effet un lien très direct. Il doit être évalué en tenant compte du budget, du fait qu'il apporte un changement fondamental dans la façon dont les détenteurs de police et les compagnies d'assurance étaient imposés.

Dans le système actuel, jusqu'à cette année, l'impôt sur le revenu de placement qui s'accumulait au profit du détenteur de police était assujéti à un taux d'imposition uniforme, connu comme l'impôt de 15 p. 100 de la partie XII. En effet, cet impôt était payé par la compagnie au nom des détenteurs de police. Il était payable sur le revenu de placement, que le détenteur ait perçu les prestations au moment du décès ou à l'expiration de la police. En fait, si le détenteur percevait les sommes dues au moment du décès, les 15 p. 100 étaient exigibles. Toutefois, s'il touchait son revenu de placement au moment du rachat de la police ou à son échéance avant le décès, l'impôt de 15 p. 100 était remboursé et le détenteur de la police était lui-même imposable, tout comme il le sera dans le cadre du présent programme, sur la partie de son revenu tiré des sommes dues en raison de la police et qui constitue un revenu de placement, sauf dans la mesure où elles sont annulées par ce qu'il doit verser pour cette police.

Cet impôt de 15 p. 100 a suscité de nombreuses critiques. Pour les petits contribuables, il était beaucoup trop élevé. Évidemment, pour un bon nombre de contribuables dont le revenu de placement leur aurait autrement permis de bénéficier de la déduction de \$1,000 au titre du revenu de placement, le taux d'imposition aurait dû être inexistant. D'autre part, pour les contribuables qui touchent les plus gros revenus, ce taux de 15 p. 100 était insuffisant. Il était nettement inférieur au taux qu'ils paieraient pour des revenus de placement d'autres genres, comme intérêts sur dépôts, obligations ou dividendes.

C'est pourquoi cet impôt de 15 p. 100 a été supprimé. Il ne convenait pas. Il était trop élevé pour de nombreux contribuables et pas assez pour un certain nombre d'autres et il ne s'adressait pas aux bonnes personnes.

**Le sénateur Flynn:** Les nouvelles dispositions auront peut-être le même effet.

**Le sénateur Barrow:** Qui a d'abord manifesté son opposition?

**M. Short:** Les compagnies d'assurance ont fait connaître ouvertement leurs objections à ce sujet.

**Le sénateur Barrow:** Sont-elles les seules à l'avoir fait?



[Text]

**Mr. Short:** Other competing financial institutions have also been critical of the 15 per cent tax. Trust companies, banks and other financial institutions view life insurance as a very serious competitor for the investment dollar, and, consequently, were of the view that investment through life insurance was given a tax advantage that they did not enjoy.

**Senator Smith (Colchester):** Are you telling us that you are going to equalize competition between trust companies and insurance companies by taxing the individual taxpayer? That is what you are saying.

**The Chairman:** That is the effect.

**Senator Smith (Colchester):** How do you achieve equity by that means?

**Mr. Short:** I believe that is what I am saying, yes, and I think that is an entirely appropriate result. An investor in a mutual fund through a trust company or a bank who realizes interest income is taxable on that interest income as the investor, in the same way as the person who invests through the medium of life insurance will, on his investment income, be taxed on it at the rate appropriate to the investor. So, we do, by this measure, attempt to equalize the provisions of the various investors.

**Senator Smith (Colchester):** I can understand your taxing me to extract money from me on the same basis that you extract it from someone else. I can understand your achieving equity as between individual taxpayers by inflicting taxes on one or the other, but it seems to me a long, long bow to bend to say that you are going to achieve equity between a trust company and a life insurance company by making me pay money out of my pocket.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, it seems to me we are beating around the bush. We are not talking about the same thing at all. A person purchasing life insurance creates, on the spot, an estate. Whether the insurance company makes money over the years on the premiums paid depends, to a great extent, on the mortality rate. An insurance company will make money if it is properly run and if the mortality rate is reasonable. However, if it insures a lot of people it should not have insured—perhaps because it did not go into case histories in sufficient detail—it certainly will not make money. It has nothing to do with the buying of stocks or bonds. It is not the same type of thing at all.

**Senator Flynn:** There is a social aspect involved in the purchase of life insurance.

**Senator Laird:** Have you given any thought to the tremendous administrative difficulties that this proposed tax would cause to the insurance companies themselves? That is a very practical reason for considering the validity of this tax.

[Traduction]

**M. Short:** D'autres institutions financières concurrentes se sont aussi montrées réticentes à l'égard de cet impôt de 15 p. 100. Des sociétés de fiducie, des banques et d'autres institutions financières considèrent que l'assurance-vie livre une très forte concurrence à la masse monétaire destinée aux investissements et, par conséquent, elles estimaient que l'investissement réalisé sous forme d'assurance-vie bénéficiait d'un avantage fiscal dont elles ne profitaient pas.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Êtes-vous en train de nous dire que vous allez niveler la concurrence entre les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance en imposant le contribuable? C'est bien ce que vous dites?

**Le président:** C'est bien l'effet que cela aurait.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Que faites-vous de l'impartialité dans tout cela?

**M. Short:** C'est bien ce que je dis et je pense que c'est un résultat entièrement satisfaisant. L'investisseur d'un fonds mutuel, qui opère par l'intermédiaire d'une société de fiducie ou d'une banque, se rend bien compte que son revenu de placement est imposable à titre d'investisseur, tout comme celui qui investit par l'intermédiaire de l'assurance-vie sera assujéti, pour son revenu de placement, à un impôt correspondant au taux convenant à l'investisseur. Par cette mesure, nous tentons donc de mettre les divers investisseurs sur un pied d'égalité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si je comprends bien, vous m'imposez de façon à me prendre de l'argent aux mêmes conditions que vous en prenez à d'autres. Je crois comprendre que vous assurez un traitement équitable aux contribuables en les assujettissant l'un et l'autre à des impôts, mais il me semble que c'est une façon très détournée d'assurer l'équité entre une société de fiducie et une compagnie d'assurance que de vouloir me faire payer de ma poche.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, il me semble que nous sommes en train de tourner autour du pot. Nous ne sommes pas du tout sur la même longueur d'onde. Une personne qui achète une assurance-vie crée automatiquement une succession. C'est en grande partie le taux de mortalité qui détermine si avec le temps, la compagnie d'assurance tirera des revenus des primes versées. Elle sera rentable si elle est bien gérée et si le taux de mortalité n'est pas trop élevé. Toutefois, si elle vend des polices d'assurance à un grand nombre de personnes qu'elle n'aurait de fait pas dû assurer, peut-être parce qu'elle ne s'est pas suffisamment informée de leurs dossiers, elle ne tirera sûrement pas de revenus. Cela n'a rien à voir avec l'achat d'actions ou d'obligations. Ce n'est pas du tout la même chose.

**Le sénateur Flynn:** L'achat d'une police d'assurance-vie revêt un aspect social.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous songé aux considérables tracasseries administratives que ce projet de loi entraînerait pour les compagnies d'assurance? C'est une très bonne raison pour étudier la pertinence de cet impôt.

[Text]

**Mr. Short:** We have given consideration to that, and we believe that the administrative considerations, while not unimportant, are not compelling in the circumstances.

**Senator Laird:** It has been our experience in this committee year in and year out that many of these proposals are simply designed to make it more difficult for business to carry on. Proposals such as this result in staff increases and add further to the complexity of administration, which is a very real problem in Canada today.

**Mr. Short:** Your point is an extremely valid one, senator. We should be concerned with the administrative implications of the various proposals contained in this bill, and I should like to assure you that we are conscious of them. The existing provisions relating to insurance companies require insurance companies to maintain the records that they will require in order to deal with policy loans under the new system. That feature of the changes proposed in this bill will not add significantly to the burden of compliance.

**Senator Laird:** Have you found that there would be no necessary increase in the staffs of insurance companies to take care of this additional requirement? You are not suggesting that, surely. There is bound to be an increase in staff required.

**Mr. Short:** The information required to deal with policy loans is required to be maintained now. I do not believe that this change will add any complexity from the point of view of administration or compliance on the part of the companies, or on the part of the administration, or on the part of the taxpayer.

**Senator Laird:** I am not taking the representation of the life underwriters in this connection. I thought of this aspect myself long ago, as I am sure other members of the committee did. I do not see how you can say that the information required is already there and that there will be no increase in staff. I do not see any way around it.

**Mr. Short:** The information is required under the existing scheme of taxing life insurance policyholders. It is already required to be maintained. No additional information will be required in order to administer the provisions in this bill.

**Senator Laird:** Have you made enquiries of the insurance companies in that connection?

**Mr. Short:** Certainly, yes.

**Senator Laird:** And to whom have you talked about this?

**Mr. Short:** We have had extensive representations from the various companies in the industry, and it is on the companies, please appreciate, that the administrative burden will fall. They do not see it as giving rise to insuperable or additional administrative costs of any real significance.

**Senator Laird:** How many insurance companies did you talk to in this connection?

[Traduction]

**M. Short:** Nous y avons songé, et nous croyons que les considérations d'ordre administratif, bien qu'elles ne soient pas sans importance, ne sont pas primordiales étant donné les circonstances.

**Le sénateur Laird:** D'année en année, ce comité s'est rendu compte qu'un grand nombre de ces propositions visent tout simplement à compliquer la tâche des entreprises. Des propositions de ce genre entraînent une augmentation du personnel et compliquent les tâches administratives, problème que le Canada ressent très fortement aujourd'hui.

**M. Short:** Vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur. Nous devrions nous intéresser aux conséquences administratives des diverses propositions contenues dans ce projet de loi et j'aimerais vous assurer que nous en sommes conscients. Les dispositions actuelles concernant les compagnies d'assurance obligent ces dernières à tenir à jour les dossiers dont elles auront besoin pour régler les questions d'avance sur police en vertu du nouveau système. Cet aspect des changements proposés dans ce projet de loi n'ajoutera pas grand-chose aux règles à respecter.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous conclu qu'il ne serait pas nécessaire d'augmenter le personnel des compagnies d'assurance pour répondre à cette nouvelle exigence? Ce n'est sûrement pas ce que vous donnez à entendre. Il faudra nécessairement monter le personnel.

**M. Short:** Les renseignements nécessaires pour régler les questions d'avance sur les polices doivent être actuellement tenus à jour. Je ne crois pas que ce changement compliquera les tâches administratives ou les règles auxquelles doivent se soumettre les compagnies, et j'estime qu'il en sera de même pour l'administration et le contribuable.

**Le sénateur Laird:** Je n'envisage pas la démarche des assureurs-vie sous cet aspect. J'y ai moi-même pensé il y a longtemps et je suis certain que d'autres membres du comité l'ont aussi fait. Je ne vois pas comment vous pouvez prétendre que les renseignements nécessaires sont déjà recueillis et qu'il n'y aura aucune augmentation du personnel. Je ne vois pas comment on y échapperait.

**M. Short:** La compilation de ces renseignements est déjà nécessaire en vertu du système actuel d'imposition des détenteurs de police d'assurance-vie. Il faut déjà conserver ces renseignements. Il n'est pas nécessaire d'en avoir d'autres pour appliquer les dispositions de ce projet de loi.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous mené des enquêtes à cet égard auprès des compagnies d'assurance?

**M. Short:** Oui, bien sûr.

**Le sénateur Laird:** Et avec qui en avez-vous discuté?

**M. Short:** Avec un grand nombre de représentants de diverses compagnies de l'industrie, et c'est sur elles, notez-le bien, que retombera le travail administratif. Cet aspect des propositions ne les préoccupe pas. A leur avis, il n'entraînerait pas des frais administratifs supplémentaires considérables.

**Le sénateur Laird:** A combien de compagnies d'assurance vous êtes-vous adressé à ce sujet?



*[Text]*

**Mr. Short:** We have dealt with a number of the insurance companies individually. Indeed, most of our representations and discussions have been with representatives of the Canadian Life Insurance Association.

**Senator Flynn:** They claim the contrary in their brief. In any event, you have to state the reasons of the department. Even if you did not agree with the department's position, you could not budge from it.

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, the question of being able to build up an estate was raised earlier. This gets at an exceedingly important issue. We can talk about legal niceties all day and all night; we can talk about the fine points on questions of equity—and I do not mean to suggest that those are unimportant, but we know the nature of that kind of a discussion—but this question of building up an estate and the special problems that a move in this direction would make is important, and I should like Mr. Friesen to speak to that.

**The Chairman:** You are speaking now of the policy end of it?

**Mr. Friesen:** Yes.

**The Chairman:** Do you really want to talk policy?

**Mr. Neufeld:** It is not policy, Mr. Chairman. It is a question of how the measure would work as opposed to policy.

**The Chairman:** Very well.

**Mr. Friesen:** The real issue here—in response to the question that was asked four or five questions ago—as to why we need this system when all a man is doing is building an instant estate, is that we feel we need the measure to prevent serious abuse. The abuse we are concerned about is not so much the abuse that would arise out of the type of insurance policy that everyone normally thinks of, but it is possible for the insurance industry to structure policies in different ways, and, as was clear from the testimony this morning, insurance is, in part, an investment or savings vehicle, and, in part, it is pure insurance. It is possible to alter the different components so that there is a great deal of insurance and relatively little saving, or a lot of saving and relatively little insurance.

**The Chairman:** Are you suggesting that this is designed to put the companies in a straitjacket?

**Mr. Friesen:** No.

**Senator Lang:** It is to create equity as between various financial institutions, I assume, Mr. Chairman.

**Mr. Friesen:** And the difficulty is that if the proposal is dropped and if there is a heavy investment component, as would be the case, say, in a life annuity situation, it would then create a vehicle where a person can put his money into an insurance company and pay no tax on death, as we now know, and also he has created a mechanism whereby he can draw out his principal and all his accumulated earnings with no tax at

*[Traduction]*

**M. Short:** Nous avons traité avec un certain nombre de compagnies d'assurance, mais nous nous sommes surtout entretenus avec les représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie.

**Le sénateur Flynn:** Ils prétendent le contraire dans leur exposé. De toute façon, vous devez faire connaître les raisons du ministère. Même si vous ne partagez pas le point de vue de ce dernier, vous ne pouvez pas vous en éloigner.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, la question de savoir si l'on peut constituer un patrimoine a déjà été soulevée. C'est un problème extrêmement important. Nous pouvons discuter jour et nuit sur des subtilités juridiques; nous pouvons discuter de certains points délicats comme ceux qui sont soulevés par les questions d'équité—je ne prétends pas qu'il s'agisse là de questions sans importance—mais nous savons à quoi mène ce genre de discussion, et la question de la constitution d'un patrimoine ainsi que les problèmes particuliers qu'elle risque d'entraîner les rendraient importantes et j'aimerais que M. Friesen dise quelques mots à ce sujet.

**Le président:** Vous parlez maintenant de l'aspect police?

**M. Friesen:** Oui.

**Le président:** Vous voulez vraiment parler de la police d'assurance?

**M. Neufeld:** Il ne s'agit pas de la police, monsieur le président. Il s'agit de la question de savoir comment la mesure serait appliquée par rapport à elle.

**Le président:** Très bien.

**M. Friesen:** Pour répondre à une question qui a été posée avant les quatre ou cinq dernières questions, celle de savoir pourquoi nous avons besoin de ce système lorsque quelqu'un ne fait que se constituer immédiatement un patrimoine, nous dirons que nous avons besoin de cette mesure pour éviter de graves abus. Nous ne pensons pas tellement à la police d'assurance courante, mais l'industrie des assurances peut élaborer des polices de différentes façons, et comme l'indique très clairement le témoignage de ce matin, l'assurance est en partie un placement ou un moyen d'épargne et en partie une assurance à proprement parler. Il est possible d'en modifier les différents éléments de façon à avoir une forte assurance et relativement peu d'épargne ou vice-versa.

**Le président:** Prétendez-vous que le but en est d'imposer un carcan aux compagnies d'assurance?

**M. Friesen:** Non.

**Le sénateur Lang:** Je pense, monsieur le président, que le but est de créer une certaine équité entre les divers établissements financiers.

**M. Friesen:** Le problème est le suivant: si la proposition est rejetée et si l'investissement est gros, comme c'est le cas, disons, de l'assurance-vie, une personne peut investir dans une compagnie d'assurance sans, comme nous le savons maintenant, qu'il y ait d'impôt sur sa succession; elle peut également retirer son capital ainsi que tous intérêts accumulés sans être imposable pour autant. Est-ce là un système fiscal que nous

[Text]

all. Is that kind of tax system one that we can tolerate? Surely, the competing financial institutions are not going to tolerate that?

**Senator Lang:** Any tax system which allows you to avoid tax, as opposed to evading it, to me is a very good system.

**Senator McIlraith:** Just following the explanation as given in the last few moments, you are going to tax this creation of an estate, but you are using a method of computation to do it that goes back and taxes the estates that were, using your own language of a few minutes ago, created prior to the time when we had any capital gains tax in this country, and you are not only doing that, but you are now taxing them, again using your own arguments, as income in the hands of the policyholders when they take out loans. Is that not so?

**Mr. Short:** If I may respond to that question, Mr. Chairman, the answer is no, that is not accurate. The rules that were introduced will permit the full cash surrender value of a policy to be returned as of the anniversary date in 1977, that is, to be returned to the policyholder tax free. That is considered his investment. And indeed, if I may go back to the point that you have raised, that has already borne tax in that the 15 per cent special tax on insurance companies has been paid on the investment income that underlies that cash surrender value. It would be totally inappropriate to tax that again. So that the full value of the policy as at the 1977 anniversary date may be returned to you entirely free from tax. This means, for example, that if you were to borrow your full entitlement under your policy today, no portion of that would be included in your income because the only amount that is included in your income is the amount by which the proceeds or the loan exceeds the cost to you of the policy.

**Senator McIlraith:** I think I am now getting the point you are making. Supposing I borrow in July, 1978 on the policy—and here I am talking about these old policies held by existing policyholders—and there are no further costs and no further premiums payable, then are you telling me that the amount of tax on the loan—and here I am borrowing to the maximum of the loan value which is, say, 93 per cent of the cash surrender value, or as the case may be—would be based on the increase in that loan ceiling between March 31, 1977 and July 1978 only? Is that what you are saying?

**Mr. Short:** Yes. Technically, there will be only the increase in the cash surrender value since the anniversary date of your policy after March 31, 1977.

**The Chairman:** But the cash surrender value, senator, in 1978, on your illustration, represents an accumulation over the whole lifetime of the policyholder.

[Traduction]

pouvons tolérer? Il est bien évident que les établissements financiers concurrents ne l'accepteront pas.

**Le sénateur Lang:** Tout système fiscal qui permet d'éviter l'impôt au lieu de pratiquer l'évasion fiscale est à mon avis un très bon système.

**Le sénateur McIlraith:** Si je comprends bien les dernières explications, vous allez taxer la constitution d'un patrimoine, mais pour ce faire, vous utilisez une méthode de calcul qui remonte dans le temps pour taxer des patrimoines qui étaient, pour reprendre les termes que vous avez utilisés il y a quelques minutes, constitués avant adoption au Canada de la taxe sur les gains en capital; non seulement vous les taxez, mais, pour reprendre de nouveau vos propres paroles, vous les taxez comme un revenu dont disposent les titulaires de police d'assurance lorsqu'ils touchent une avance. N'est-ce pas exact?

**M. Short:** Monsieur le président, permettez-moi de répondre non à cette question, ce n'est pas exact. D'après le règlement, toute la valeur de rachat d'une police d'assurance sera remboursée à partir de la date anniversaire de souscription en 1977, c'est-à-dire que le titulaire de la police d'assurance ne sera pas imposable pour ce montant. On considère que c'est un investissement. Et de fait, si vous me permettez de revenir maintenant sur la question que vous avez soulevée: l'impôt a déjà été payé en ce sens que les 15 p. 100 de taxe spéciale sur les compagnies d'assurance ont déjà été prélevés sur le revenu du placement qui sert au calcul de la valeur de rachat, et il serait parfaitement injuste de le taxer de nouveau. Ainsi toute la valeur de la police à partir de la date anniversaire de souscription en 1977 peut vous être remise, complètement exemptée d'impôt. Cela veut dire, par exemple, que si vous deviez emprunter tout ce à quoi votre police vous donne droit à l'heure actuelle, ce montant ne serait aucunement inclus dans votre revenu, car le seul montant qui puisse l'être est la différence entre les sommes dues ou l'avance et le coût de votre police.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois comprendre maintenant ce que vous voulez dire. Si j'obtiens une avance en juillet 1978 sur la police, je parle des vieilles polices que détiennent actuellement les titulaires, il n'y aura pas d'autres frais ni d'autres primes à payer. Vous voulez donc dire par là que le montant de l'impôt sur l'avance serait, à supposer que j'emprunte le maximum de la valeur d'emprunt qui est, disons, 93 p. 100 de la valeur de rachat, vous voulez dire que le montant de l'impôt serait basé sur l'élévation du plafond d'avance seulement entre le 31 mars 1977 et juillet 1978? Est-ce cela que vous voulez dire?

**M. Short:** Oui. Ainsi, sur le plan technique, il y aura seulement une augmentation de la valeur de rachat depuis la date anniversaire de souscription de votre police après le 31 mars 1977.

**Le président:** Mais, monsieur le sénateur, en 1978, d'après votre exemple, la valeur de rachat s'est accumulée tout au long de la vie du titulaire de police.



[Text]

**Senator McIlraith:** Yes, but he is telling me now that as against that cash surrender value I can deduct what the cash surrender value would have been as of March 31, 1977. Am I correct in that?

**Mr. Short:** Yes, you are, and not only is that deductible, but any additional premiums which you pay subsequently will also be deductible.

**Senator McIlraith:** Yes, I understand that. This is the point that was not being made clear, and I want to make it clear now at the risk of some repetition. So it is the difference in the cash surrender value or really the loan value between March 31, 1977, and the date in the future or, July 1978, that is taxable.

**Mr. Short:** I confirm again that your understanding is correct.

**Senator Flynn:** But if there is an increase of \$1,000, for instance, next year, and if I borrow it, I will have to pay the tax on the thousand dollars only, but I will have to borrow it. As long as I do not borrow in excess of the loan value in 1977, then I have no tax to pay, is that right?

**Mr. Short:** That is correct.

**Senator Flynn:** But then we come back to the interest I pay on that loan, and I do not see the rationale behind that at all. You say it is not a loan. I say it is a loan, because I pay interest on it, and I do not see why this interest should not be treated as any other interest will be treated that I pay to any other institution. You may have something if this is the way it applies as far as the loan value of the policy is concerned, but when it comes to a question of interest, I do not see how you can be logical and say that the interest is different and should be treated differently from the interest that I would pay to a bank.

**The Chairman:** Well, senators, we have had a busy morning and perhaps we need a little rest and refreshment. Our witnesses will be available this afternoon, and we can resume at 2.30.

**Senator Lang:** We might like to hear their evidence.

**The Chairman:** I would think it is about time now.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, before we get to deductibility of interest, could I just ask one more question on the repayment of loans?

If a man pays a tax on his proceeds, and repays the loan, it has been indicated that there is no tax credit. If three or four years later he borrows again against his policy, will there then have been a reduction or will he again pay on the total amount?

**Mr. Friesen:** There is no double taxation, senator.

**Senator Buckwold:** There is no double taxation. I see. He would have been credited with what he had before.

**Mr. Neufeld:** Right.

**The Chairman:** We will adjourn until 2.30.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais il me dit maintenant que je peux, de cette valeur de rachat, déduire ce que cette valeur aurait été au 31 mars 1977. Ai-je raison?

**M. Short:** Oui. Non seulement ce montant est déductible, mais tout autre prime que vous payez par la suite le sera également.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, je comprends. Ce point n'était pas clair et je voulais le faire préciser au risque de répéter les mêmes choses. Ainsi, c'est la différence de la valeur de rachat ou en réalité, la valeur de l'avance entre le 31 mars 1977 et une date ultérieure, soit juillet 1978, qui est imposable.

**M. Short:** Je répète que vous avez parfaitement compris.

**Le sénateur Flynn:** Mais si, l'année prochaine, il y a par exemple une augmentation de \$1,000 et si j'emprunte cette somme, je serai imposé uniquement sur les \$1,000, mais il faudra que j'emprunte. Tant que l'avance ne dépasse pas la valeur d'emprunt en 1977, je n'ai aucun impôt à payer, est-ce exact?

**M. Short:** C'est cela.

**Le sénateur Flynn:** Mais nous revenons alors à l'intérêt que je paie sur cette avance, et je ne comprends pas du tout l'utilité de cette méthode. Vous dites qu'il ne s'agit pas d'un emprunt; je dis, que c'est en est un; car je paie des intérêts, et je ne vois pas pourquoi ces intérêts ne seraient pas considérés tout comme ceux que je paie à n'importe quel autre établissement. C'est une méthode valable pour ce qui est de la valeur d'emprunt de la police, mais pour ce qui est des intérêts, je ne vois pas comment, sans être illogique, vous pouvez dire que l'intérêt est différent et qu'il faut le distinguer de celui que je paie à la banque.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, nous avons eu une matinée bien remplie et vous avez peut-être besoin de vous reposer et de vous rafraîchir un peu. Nos témoins pourront venir cet après-midi et nous reprendrons la séance à 14 h 30.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais entendre leurs témoignages.

**Le président:** Je pense que c'est l'heure maintenant.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, avant que nous abordions la question de la déductibilité de l'intérêt, pourrais-je poser juste une question au sujet du remboursement des avances?

Si quelqu'un paie un impôt sur les sommes touchées et qu'il rembourse l'avance, il ne bénéficie d'aucun dégrèvement. Si trois ou quatre ans après, il demande de nouveau une avance sur sa police, y aura-t-il eu réduction ou sera-t-il imposable sur le montant total?

**M. Friesen:** Il n'y a pas double imposition, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a pas double imposition. Je comprends. Il aurait été crédité de ce qu'il avait auparavant.

**M. Neufeld:** C'est exact.

**Le président:** Nous nous ajournerons jusqu'à 14 heures 30.

[Text]

The committee adjourned.

The committee resumed at 2.30 p.m.

**The Chairman:** We are continuing our study of Bill C-11 and our questioning of the witnesses who are before us. Senator McIlraith has a question which follows on a line of questioning he was pursuing this morning. While I do not wish to return to a continued discussion of what we covered this morning, I am sure that this is not in that line. Is that right, senator?

**Senator McIlraith:** That is right.

**The Chairman:** Will you go ahead, please?

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Friesen some questions on one narrow point, to complete what we were examining immediately before we adjourned. You will recall that we had examined the basis on which the tax was computed on the policies in existence before, and particularly long before, March 31, 1977. We had done that. Then we had clarified the point that interest on a loan by a policyholder from an insurance company was not deductible as an expense in the same way as interest on a loan from a bank or other lending institution was deductible. We had gone that far, and now I would like to clear up the point that since the interest on the loan by a policyholder from the insurance company is not deductible as an expense, is there any other partially, or apparently, compensating benefit or consideration tax-wise of the interest paid on such a loan? Perhaps if we could just finish that point it would be useful.

**The Chairman:** Senator McIlraith, I believe it would be only fair to call attention to an interpretation which was issued by Revenue Canada in connection with paragraph 20(1)(c) of the Income Tax Act.

**Senator Lang:** What date is that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It is dated December 6, 1976. The concluding paragraph, after reviewing the position of the loan feature and the requirements of the wording of this section as to what it must embrace in order to be recognized as borrowed money, is rather interesting in the light of your question. It reads as follows:

Notwithstanding the general commentary in the preceding paragraph, the Department has adopted the policy of allowing a deduction in respect of interest on a policy loan where the proceeds of the loan are used in earning income from a business or from property. The Department does not view interest on a policy loan under an annuity as deductible where the proceeds of the loan are used to pay any part of the premiums for that or any other annuity contract.

So there is this ruling in existence that may qualify, in some way, your question.

**Senator McIlraith:** Yes, Mr. Chairman. I think there is also another qualification that I would like to get on the record. If Mr. Friesen would put it on the record now I would be

[Traduction]

Le Comité suspend ses travaux.

Le Comité reprend ses travaux à 14 h 30.

**Le président:** Nous reprenons l'étude du Bill C-11 et l'interrogatoire des témoins ici présents. Le sénateur McIlraith aimerait poser une question, qui fait suite à la discussion de ce matin. Je ne voudrais pas reprendre la discussion de ce matin mais j'estime qu'il n'y aura pas de recoupement. Ai-je raison, sénateur?

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact.

**Le président:** Pouvez-vous poursuivre, s'il vous plaît?

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, j'aimerais poser certaines questions à M. Friesen, concernant un aspect bien particulier qui mettra fin à l'étude qui nous occupait juste avant l'interruption de nos travaux. Vous vous souviendrez que nous examinions la base servant au calcul de l'impôt sur les polices en vigueur avant le 31 mars 1977 et, tout particulièrement, celles qui étaient bien antérieures à cette date. Ayant terminé cet examen, nous avons précisé que l'intérêt sur un prêt consenti à un détenteur de police par une société d'assurance n'était pas déductible comme dépense, au même titre que l'intérêt sur un prêt consenti par une banque ou une autre institution de prêts. Nous en étions arrivés là et j'aimerais savoir, puisque l'intérêt sur un prêt consenti à un détenteur de police par une société d'assurance n'est pas déductible comme dépense si, dans ces cas, il existe une autre forme partielle ou évidente de compensation fiscale, ou encore, si l'on tient compte de l'intérêt payé sur un tel prêt? Il serait peut-être utile d'éclaircir cet aspect de la question.

**Le président:** Sénateur McIlraith, je crois qu'il serait bon de vous signaler une décision rendue par Revenu Canada à l'égard de l'alinéa 20(1)c) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Lang:** Quelle en est la date, M. le président?

**Le président:** Le 6 décembre 1976. Le dernier paragraphe énonce les termes du prêt et les exigences contenues dans le libellé de cet article, à savoir à quelles exigences le prêt doit satisfaire pour être considéré comme de l'argent emprunté, et cette décision est intéressante, vu la question que vous posez. Elle est libellée comme suit:

Nonobstant le commentaire général contenu dans le paragraphe précédent, le Ministère a décidé de permettre que soit déduit l'intérêt sur un prêt sur police, lorsque le produit du prêt sert à tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. Le Ministère ne considère pas l'intérêt sur un prêt sur police versé sous forme de rente, comme étant déductible lorsque les bénéfices réalisés sur le prêt sont utilisés pour acquitter une partie des primes de ce contrat de rente ou de tout autre contrat de cette nature.

Il existe donc une décision qui répond, en quelque sorte, à votre question.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, M. le président. Je crois qu'il y a aussi un autre critère qui doit être versé au compte rendu. Si M. Friesen veut bien le lire pour qu'il y soit inclus, je lui en



[Text]

grateful, because I think it completes the earlier line of questioning.

**Mr. Friesen:** Mr. Chairman, I believe your question bears directly on some comments Mr. Neufeld will make. The simple answer to the question is yes, but there are further comments Mr. Neufeld will wish to make.

**Mr. Neufeld:** Yes, if you wish, Mr. Chairman, I could go on.

**The Chairman:** As long as what you say embraces an answer to Senator McIlraith's question, please do so.

**Mr. Neufeld:** Yes, Mr. Chairman. As Mr. Friesen has said, indeed there is an offset. Under the old rules, if I borrowed, say, \$3,000 on a policy and did not use it in a business or investment, I could not get any allowance for income tax purposes. Even if I borrowed the money because I could not meet the premium that year, I could not get any recognition of the fact that by having to pay interest to the life company the policy was costing me more. We thought that this was grossly unfair to the large proportion of policyholders who had no way of getting tax recognition for the fact that they were encountering that added expense. Under the new rules this is changed. Now if I were to borrow that \$3,000 and to pay interest on it, no matter what the purpose of the loan, no matter how I used the money, the interest I would pay to the company on that loan would be reflected in the cost basis of that policy. In fact, the recorded cost to me of that policy would rise. This means that when the policy matured, or when I had to surrender it because I needed the money, the cost of that policy to me would be higher, because added to the cost would be the interest that I paid. Therefore my tax liability would be lower.

My own feeling is that this provision will benefit the largest proportion of policyholders, because the largest proportion of policyholders, as we can figure it out, are not in a position to take a tax advantage in other respects.

**Senator Lang:** What if I die with it?

**Mr. Neufeld:** If you die, there is no tax at all.

**Senator Lang:** No, but I do not have a deduction either.

**Mr. Neufeld:** There is no tax.

**Senator McIlraith:** I understand the information, and I suppose the answer could be derived from it. However, the question I asked is a little different. Under the new legislation there is a different treatment of interest on the repayment of loans. Now, it is the distinction between the treatment of that repayment of interest on loans derived from different sources, and we know the way in which interest in respect of loans derived from a bank is treated under the tax act. What I want to get clearly on to the record is the compensating benefit that a policyholder gets for the payment of interest he makes on loans from the policies, with respect to the old policies—not on

[Traduction]

serais reconnaissant, parce que j'estime que cela complète les questions posées antérieurement.

**M. Friesen:** Monsieur le président, je crois que votre question porte directement sur certaines observations qui vont être formulées par M. Neufeld. La simple réponse à la question est oui, mais il y a des commentaires complémentaires que M. Neufeld désirera faire.

**M. Neufeld:** Oui, si vous le voulez bien, monsieur le président, je pourrais commencer.

**Le président:** Dans la mesure où ce que vous dites comporte une réponse à la question du sénateur McIlraith nous vous écoutons.

**M. Neufeld:** Oui, monsieur le président, comme l'a déclaré M. Friesen, il y a en fait une compensation. En vertu des anciennes règles, si j'empruntais disons \$3,000 sur une police et que je ne les utilise pas dans une entreprise ou un investissement, je ne pouvais obtenir aucune remise aux fins de l'impôt. Même si j'empruntais l'argent parce que je ne pouvais pas payer la prime cette année-là, je ne pouvais pas faire admettre le fait qu'en ayant à payer des intérêts à la compagnie d'assurance-vie ma police me coûtait d'avantage. Nous avons pensé que ceci était manifestement injuste pour une forte proportion de détenteurs d'assurances qui ne peuvent pas faire reconnaître aux fins de l'impôt le fait qu'ils ont supporté cette dépense supplémentaire. En vertu des nouveaux règlements, cette situation est changée. À l'heure actuelle si nous devons emprunter ces \$3,000 et payer dessus un intérêt, quel que soit le but du prêt et la façon dont j'utilise l'argent, l'intérêt que j'aurais à payer à la compagnie sur ce prêt serait répercuté sur l'assiette du coût de cette police. En fait, le coût enregistré pour moi sur cette police augmenterait. Cela signifie que lorsque la police arriverait à échéance ou que je devrais la céder aux fins de rachat parce que j'ai besoin d'argent, le coût de cette police serait pour moi plus élevé parce qu'on ajouterait au coût l'intérêt que j'ai payé et qu'en conséquence mon impôt exigible serait moindre.

Je suis d'avis que cette disposition sera avantageuse pour le plus grand nombre de détenteurs d'assurances car ces derniers, comme nous pouvons le calculer, ne sont pas en mesure d'obtenir un avantage fiscal à d'autres égards.

**Le sénateur Lang:** Quelle est la situation si je meurs?

**M. Neufeld:** Si vous décédez il n'y a aucun impôt.

**Le sénateur Lang:** Mais je n'ai pas non plus de déduction.

**M. Neufeld:** Il n'y pas d'impôt.

**Le sénateur McIlraith:** Je comprends le renseignement et je suppose que l'on pourrait en tirer la réponse. Toutefois, la question que j'ai posée est un peu différente. En vertu de la nouvelle législation, il y a un traitement différent de l'intérêt en ce qui concerne le remboursement des prêts. À l'heure actuelle, il y a une distinction entre le traitement de ce remboursement de l'intérêt sur les prêts tirés de différentes sources et nous connaissons la façon selon laquelle est traité l'intérêt relatif à des prêts tirés d'une banque, en vertu de la Loi sur l'impôt. Ce que je veux préciser clairement sur le procès-verbal c'est l'indemnisation qu'un détenteur de police

[Text]

those arising from now on, but on the old policies—and there is a distinction. I believe it can be derived from your answer if it is put together a little differently, but is it not fair to say that the compensating benefit he receives is that that interest is treated as if it were a premium in computing the taxable base of any new loan he would get in the future, or the base on surrender of the policy in the future. Is that not really the answer?

**Mr. Neufeld:** The answer is yes.

**Senator McIlraith:** Yes, it is as simple and direct as that, and the question as to whether that is a good or a bad thing is a question of policy, of course.

**The Chairman:** Yes; the interest becomes part of the adjusted cost base.

**Senator McIlraith:** Yes, it flows from that, and you can argue it from there on.

**Mr. Neufeld:** Following on from that, senator, if you will permit me, Mr. Chairman, just to complete the perspective of this, in the case of a businessman who takes a loan, the interest that he pays to the company also works into the cost base of his policy in the same way. If in addition to that he were permitted to deduct the interest currently for income tax purposes he would, in fact, be getting the same deduction twice, and that, I think, would not be fair.

**Senator McIlraith:** If, in fact, the loan was not taxed, it would be perfectly fair. You have to put both sides forth. You are assuming that we are taxing the loan.

**Mr. Neufeld:** I am simplifying it by giving you the example of a loan where there is no tax involved. This is just to simplify it and keep it to the issue of what the tax treatment is on the interest we pay to the company. So, if I use the \$3,000 example, and let us assume I paid into that policy more than \$3,000, there is no tax on it.

**Senator McIlraith:** Let us assume you are just borrowing the money. The purpose of the question being asked is whether or not it would be wise to tax loans being made by insurance companies to their policyholders. If these loans are not taxed, what you are saying is not applicable.

**Mr. Neufeld:** I want to be sure I understand your question, because when one says that loans are taxable, one must be quite specific in what one means.

Let us take the example of a loan that does not involve any withdrawing of income, and is no greater than the cost of the policy. In this case there is no tax on the loan. I want to keep it that simple in order to illustrate how, in that case, there is no tax on the loan. If the amount borrowed is \$3,000, which is less than the total premiums put in, there is no tax on the loan at all. In that case the interest is paid to the company and I am wondering what the tax treatment of the interest paid to the company is. What I said is that the company will mark up the

[Traduction]

obtient pour le paiement de l'intérêt qu'il réalise sur des prêts provenant de polices, en ce qui concerne les anciennes polices, non de ceux réalisés à l'heure actuelle, je précise, les anciennes polices, et il y a une distinction. Je crois que l'on peut le tirer de votre réponse, si on la présente un peu différemment, mais peut-on dire que l'indemnité qu'il reçoit consiste en ce que des intérêts sont considérés comme s'il s'agissait d'une prime, lors du calcul de l'assiette fiscale sur tout nouveau prêt qu'il obtiendrait à l'avenir, ou l'assiette à l'abandon ultérieur de la police? Ceci n'est-il pas vraiment la réponse?

**M. Neufeld:** La réponse est oui.

**Le sénateur McIlraith:** Oui c'est aussi simple et direct que cela et la question de savoir si c'est une bonne ou mauvaise chose est bien entendu une question de politique.

**Le président:** Oui l'intérêt fait partie du prix de base rajusté.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, il en découle et vous pouvez le prouver à partir de maintenant.

**M. Neufeld:** A partir de cela, Sénateur, si vous me le permettez Monsieur le Président, pour compléter la perspective de tout ceci, dans le cas d'un homme d'affaires qui prend un prêt, l'intérêt qu'il paye à la compagnie entre dans le prix de base de sa politique, de la même façon. Si en outre on lui permet de déduire l'intérêt aux fins de l'impôt, il obtiendrait en fait deux fois la même déduction et je pense que cela ne serait pas juste.

**Le sénateur McIlraith:** Si, en réalité, le prêt ne faisait pas l'objet d'un impôt, ce serait parfaitement équitable. Vous devez tenir compte des deux côtés de la médaille. Vous présumez que nous imposons le prêt.

**M. Neufeld:** Je simplifie la chose en vous citant l'exemple d'un prêt où il n'y a aucun impôt en cause. Je veux tout simplement simplifier la chose et m'en tenir à la question de ce qu'est le traitement fiscal appliqué à l'intérêt que nous versons à la compagnie. Si je me sers donc de l'exemple des \$3,000, et présumons alors que j'ai versé dans cette police plus de \$3,000, il n'y a alors pas d'impôt sur ce montant.

**Le sénateur McIlraith:** Supposons tout simplement que vous empruntez l'argent. Le but de la question est le suivant: à savoir si oui ou non il serait sage d'imposer les prêts effectués par les sociétés d'assurance consentis à leurs détenteurs de police. Si ces prêts ne font pas l'objet d'un impôt ce que vous dites ne s'applique pas.

**M. Neufeld:** Je veux être bien sûr de comprendre votre question, parce que lorsqu'on dit que les prêts sont imposables, il faut être très précis dans ce que l'on veut dire.

Prenons l'exemple d'un prêt qui n'implique aucun retrait de revenu, et qui n'est pas plus élevé que le coût de la police. Il n'y a dans ce cas aucun impôt sur le prêt. Je ne veux pas compliquer ce cas afin de démontrer comment, dans ce cas, il n'y a pas d'impôt sur le prêt. Si le montant emprunté est de \$3,000, ce qui est moins que les primes totales qui y ont été versées, il n'y a aucun impôt sur le prêt. Dans ce cas l'intérêt est versé à la compagnie et je me demande quel est le traitement fiscal appliqué à l'intérêt versé à la compagnie. Ce



[Text]

cost of that policy to me by the amount of interest. Therefore, when the policy matures, or when it is cashed in, the income tax liability will be reduced. The policyholder, in that event, will get recognition of the fact that that policy cost him more than the premiums by the amount of the interest paid.

**Senator McIlraith:** That is in the event that it is cashed in. What occurs if it is not cashed in?

**Mr. Neufeld:** If one dies, then, of course, it is a different story; there is no tax at all.

**Senator McIlraith:** The compensation to parallel the tax benefit on the interest payable on a loan from another source is—and I think this is inherent in your answer—on a much narrower base. There is a compensating benefit, but on a very narrow basis. It is only when one borrows again, or when one surrenders their policy that it ever becomes a benefit, in fact.

**Mr. Neufeld:** There are only three things that can happen to a policy, and they are as follows: it is cashed in; it matures; it is payable on death. On death there is no tax. In the first two cases there is compensation, and it is very real compensation.

**Senator McIlraith:** If one surrenders their policy, there is a compensating benefit in the example you used, and if one borrows, there is a compensating benefit in the example you used with respect to borrowing on it in the future, or otherwise there is a penalty. But, if you take into consideration the rare instance where an insurance policy is not payable to the policyholder because he committed suicide, or for some similar reason, then the estate is penalized because there is no compensating benefit. The loan can be recovered by suing the executors of the estate. The loan, in fact, did not come from the policy at all; it came from other sources. The loan remains a debt recoverable in the hands of the insurance company.

**Senator Smith (Colchester):** If, in fact, you are fortunate enough that you do not have to do either of those things, but unfortunate enough to die, the person to whom you intended the protection given by the policy gets no benefit at all and, in fact, gets less money, at least to the extent of the accrued interest.

**Mr. Neufeld:** I do not follow you, senator.

**Senator Smith (Colchester):** I will repeat it, because it is not too clear to me either. You are saying that the interest you pay—although you do not get credit for it year by year for income tax purposes—is charged up to you as part of the cost of the policy. If you take the proceeds of that policy under a set of circumstances in which the adjusted cost is material, you do get credit. I believe the word you used was “recognition.” I can understand why you used that word, because one may not get the same credit because of the tax rates involved. In order to get that recognition one has to take out the money in one of the ways which you described. There would be no credit for it if it became payable on death.

[Traduction]

que j'ai dit, c'est que la compagnie haussera le coût de cette police en modifiant l'intérêt. Par conséquent, lorsque la police arrive à échéance ou lorsqu'elle est liquidée, l'impôt exigible sera réduit. Le détenteur de police, dans ce cas, reconnaîtra le fait que cette police lui coûte plus que les primes en raison du montant de l'intérêt versé.

**Le sénateur McIlraith:** C'est dans le cas où la police est liquidée. Que se passe-t-il dans d'autres cas?

**M. Neufeld:** Si la personne meurt, alors, naturellement, c'est une toute autre histoire. Il n'y a alors aucun impôt.

**Le sénateur McIlraith:** La compensation correspondant à l'avantage fiscal sur l'intérêt exigible sur un prêt provenant d'une autre source est—et je crois que c'est propre à votre réponse—fondée sur une base plus étroite. Il y a un très léger avantage compensatoire: ce n'est que lorsque la personne emprunte de nouveau ou rachète sa police que cela devient vraiment un avantage.

**M. Neufeld:** Il n'y a que trois choses qui peuvent se produire dans le cas d'une police: elle est liquidée, atteint l'échéance ou est payable au moment du décès. En cas de décès il n'y a pas d'impôt. Dans les deux premiers cas il s'agit vraiment d'une compensation.

**Le sénateur McIlraith:** Si une personne rachète sa police, il y a un avantage compensatoire dans l'exemple que vous avez utilisée; si une personne effectue un emprunt, il y a un avantage compensatoire dans l'exemple que vous avez donné si un emprunt est effectué sur la police à une date inférieure, sinon il y a pénalité. Mais si vous tenez compte du rare cas où une police d'assurance n'est pas payable au détenteur de la police parce qu'il s'est suicidé, ou pour quelque autres raisons semblables, alors la succession est pénalisée parce qu'elle ne retire aucun avantage compensatoire. On peut recouvrer en poursuivant les exécuteurs testamentaires. Le prêt, en réalité, ne venait pas du tout de la police; il provenait d'autres sources. Le prêt reste une dette recouvrable dans les mains de la compagnie d'assurance.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si, en réalité, vous êtes assez chanceux pour ne pas avoir à poser l'un ou l'autre de ces gestes, mais assez malchanceux pour mourir, la personne que aviez l'intention de protéger par la police n'obtient aucun avantage et, en réalité, perd de l'argent, du moins dans la mesure des intérêts courus.

**M. Neufeld:** Je ne vous suis pas très bien sénateur.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je répéterai, parce que je m'y perds également. Vous dites que l'intérêt que vous payez—même si vous n'obtenez pas un crédit d'une année à l'autre aux fins d'impôt—vous est imputé en tant que partie du coût de la police. Si vous prenez le produit de cette police dans certains cas où le coût rajusté intervient, vous obtenez effectivement un crédit. Je crois que vous avez utilisé le terme «reconnaisances». Je n'arrive pas à comprendre pourquoi vous avez utilisé ce terme, car on peut très bien ne pas obtenir le même crédit en raison des taux d'imposition en cause. Dans le but d'obtenir cette reconnaissance, on doit retirer l'argent de l'une des façons que vous avez décrites. Il n'y aurait pas de

[Text]

**Mr. Neufeld:** I have some difficulty in understanding how there should be some additional complementary benefit in a situation where you pay no tax at all.

**Senator Lang:** You denied the deduction.

**Senator Smith (Colchester):** You deny the benefit of the deduction from income tax over what might be many years. As you say, this might be recognized if the proceeds are taken out in one of the ways you described, but will not be recognized if the policy becomes payable upon death.

Certainly, a person would have paid more money in income tax than he would had the yearly interest been deductible in the year in which it was paid. If you have paid out that money, you do not have it anymore. The only way to get that fact recognized is if the proceeds of the policy become payable in one of the ways you described. If it is not paid under those circumstances, then there is no recognition for it, and the estate will suffer by virtue of the moneys paid out over the years in extra income tax.

**Mr. Neufeld:** I may well be missing something, because my perception of the answer is as I indicated. I will ask Mr. Short to answer the question.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, at some risk, let me indicate that under the original proposals it would have included a part of the policy proceeds on death. The interest would clearly have been deductible at that time.

**Senator Lang:** It is not now. What is the present situation? I am trying to push you ahead.

**Mr. Short:** I accept your point, senator. Under the original proposal, that interest would have reduced the taxable portion of the proceeds.

**Senator Lang:** That has gone by the wayside now.

**Mr. Short:** Yes. The proceeds are now wholly exempt from tax. No taxation arises on death. It does not seem to me to be inappropriate to disallow the interest cost as an expense when the proceeds are exempt from all liability.

**Senator Smith (Colchester):** With the greatest respect, that seems to me to be a very convoluted argument. It amounts to taking one's leg off instead of one's head. That is the kind of argument you are making, and I do not follow that argument at all. What you are saying, in effect, is that because of your great generosity in agreeing to withdraw the proposal that the proceeds be taxed on death, you are now going to recognize this inequity, notwithstanding that it could be a matter of several thousand dollars.

**Mr. Short:** I take your point, senator. I should like to make the comment that it was not our generosity in withdrawing the tax on the proceeds payable on death, but the Minister's.

**Senator Smith (Colchester):** Well, we will not get into distinguishing between the two, but good for him.

[Traduction]

crédit à cet égard si cela devenait payable au moment du décès.

**M. Neufeld:** J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi il devrait y avoir des avantages complémentaires dans une situation où vous ne payez absolument pas d'impôt.

**Le sénateur Lang:** Vous avez refusé la déduction.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous refusez l'avantage de la déduction de l'impôt sur une période pouvant s'échelonner sur plusieurs années. Comme vous le dites, cela pourrait être reconnu si le rendement était retiré de l'une des façons que vous avez décrites, mais tel ne serait pas le cas si la police devenait payable au moment du décès.

Une personne aurait alors payé certainement plus d'impôt sur le revenu que si l'intérêt annuel avait été déductible pour l'année au cours de laquelle a été effectué le paiement. Si vous avez versé cet argent, vous ne l'avez plus. Pour faire reconnaître ce fait, il faut que le produit de la police soit payable de l'une des façons que vous avez décrites. C'est le seul moyen. Si ce n'est pas payé dans ces circonstances, il n'y a pas de reconnaissance et la succession en souffrira en raison des sommes versées en impôt supplémentaire au cours des années.

**M. Neufeld:** Il me manque peut-être des éléments, car c'est ainsi que j'ai perçu la réponse. Je demanderai à M. Short de répondre à la question.

**M. Short:** Monsieur le président, je me risquerais à dire que, en vertu des propositions originales, cela aurait inclu une partie du produit de la police au moment du décès. L'intérêt aurait été simplement déductible à ce moment-là.

**Le sénateur Lang:** Il l'est maintenant. Qu'elle est la situation actuelle? J'essaie de vous faire avancer.

**M. Short:** J'accepte votre point de vue sénateur. En vertu de la proposition originale, cet intérêt aurait diminué la partie imposable du produit.

**Le sénateur Lang:** C'est maintenant abandonné.

**M. Short:** Oui. Le rendement est maintenant entièrement exempt d'impôt. Il n'y a aucune imposition au moment du décès. Il ne me semble pas mauvais de ne pas admettre le coût de l'intérêt comme une dépense lorsque le rendement est exempt de tout impôt.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Avec le plus grand respect, je trouve cet argument très embrouillé. C'est comme si l'on tournait autour du pot. C'est à peu près l'allure que prend votre argumentation. Je ne vous suis absolument pas. Ce que vous essayez de dire, c'est qu'en raison de votre grande générosité, qui vous fait convenir de retirer la proposition voulant que le produit soit imposé au moment du décès, vous allez maintenant reconnaître cette injustice, bien que ce puisse être une question de plusieurs milliers de dollars.

**M. Short:** Je comprends votre point de vue, sénateur. J'aimerais dire que la suppression de l'impôt sur la somme due au moment du décès n'est pas imputable à notre générosité, mais à celle du ministre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Nous n'essaierons pas de distinguer entre les deux, mais tant mieux pour lui.



[Text]

**Mr. Gillespie:** If I may, Mr. Chairman, I should like to look at it from a slightly different point of view. I agree with Dr. Neufeld when he says that the addition to the adjusted cost base for interest paid will, in many cases, benefit the taxpayer. By the same token, a number of taxpayers will be prejudiced by the disallowance of the deduction that they would otherwise be entitled to pursuant to the Interpretation Bulletin read earlier.

Perhaps there could be a compromise whereby taxpayers would be allowed to deduct the interest payments made for tax purposes in cases where the moneys advanced are used for the purpose of earning income and, in all other cases, giving the taxpayer the benefit of the stepped-up cost base.

**Mr. Neufeld:** I think that is a very fair question. In other words, why not just avoid the double deduction problem that I have outlined by allowing the interest deduction currently for those who can claim it and only deny to them any increase in the cost of the policy. There is a good deal of logic in that approach. It would achieve what our proposal would achieve, and the optics, I would have to admit, would probably be better. But why not, Mr. Chairman?

**Senator Lang:** You would not get your tax money until later on.

**Mr. Neufeld:** There are a number of problems, the main one being that it would be very difficult and very costly to administer. The calculation of the gain on surrender of a policy would require some determination of the portion of the interest the taxpayer had deducted over the entire life of the policy, and in many cases that kind of information would not be available, either to Revenue Canada, the taxpayer, or the life insurance company.

**The Chairman:** Why would it not be available to the life insurance company?

**Mr. Neufeld:** The company would not know whether a given policyholder had used the proceeds of a loan for a purpose which allowed the deduction of interest.

**The Chairman:** There is such a thing that enters into this calculation as the adjusted tax cost base, and included in that would be the premiums that had been paid. That is known to the companies and to the policyholders. If the policyholder has in fact paid interest, the company would be aware of it. What else is there that should add to the adjusted cost base?

**Mr. Neufeld:** It would be very simple for the companies under the present rules because all interest received would automatically be built into the cost base. There would be no need to ask any questions of anyone. The companies would do it automatically for all policyholders.

In the option that was presented, that would not be the case. In some cases, the companies would add it in, while in others they would not add it in. They would not add it in, for example, in a case where the policyholder used the proceeds of the loan for a purpose that permits him a deduction. That

[Traduction]

**M. Gillespie:** Si vous le permettez, Monsieur le président, j'aimerais examiner la question d'un point de vue légèrement différent. Je suis d'accord avec M. Neufeld lorsqu'il dit que l'ajout au prix de base rajusté pour l'intérêt payé profitera dans bien des cas au contribuable. Par ailleurs, un certain nombre de contribuables seront défavorisés par le refus d'admettre la déduction à laquelle ils auraient autrement droit en fonction du bulletin d'interprétation qu'on a lu plus tôt.

Peut-être pourrait-il y avoir un compromis permettant aux contribuables de déduire les paiements d'intérêt effectués aux fins de l'impôt sur le revenu dans les cas où les sommes avancées sont utilisées pour gagner un revenu; dans tous les autres cas, cela donnerait aux contribuables l'avantage du prix de base majoré.

**M. Neufeld:** Je pense que c'est une question très légitime. Autrement dit, pourquoi ne pas tout simplement éviter le problème de la double déduction que j'ai signalé, en autorisant la déduction d'intérêts pour les personnes qui y ont droit et en leur niant uniquement toute augmentation du coût de la police. C'est une optique fort logique. On pourrait ainsi réaliser les fins visées par notre proposition; je dois reconnaître que cette optique serait probablement meilleure. Pourquoi pas, Monsieur le président?

**Le sénateur Lang:** Vous n'obtiendriez votre impôt que plus tard.

**M. Neufeld:** Il y a un certain nombre de problèmes, et le principal, c'est qu'il serait très difficile et très coûteux d'administrer cela. Le calcul du gain sur le rachat d'une police exigerait qu'on détermine la partie de l'intérêt que le contribuable a déduite pendant toute la durée de la police; et dans bien des cas, ce type de renseignement ne serait pas à la disposition de Revenue Canada, du contribuable, ou de la compagnie d'assurance-vie.

**Le président:** Pourquoi la compagnie d'assurance-vie ne disposerait-elle pas de ces renseignements?

**M. Neufeld:** La compagnie ne saurait pas nécessairement si un assuré a utilisé le produit d'un prêt dans un but pour lequel l'intérêt serait déductible.

**Le président:** On tient compte dans ce calcul du prix de base rajusté de l'impôt qui comprend les primes qui ont été payées. Les compagnies et les assurés connaissent ces données. La compagnie sait si un de ses assurés a payé de l'intérêt. Existe-t-il d'autres facteurs qui peuvent faire augmenter le prix de base rajusté?

**M. Neufeld:** En vertu des règlements actuels, il est très facile aux compagnies d'établir ce prix parce que tout intérêt reçu est automatiquement ajouté au prix de base. Il ne serait pas nécessaire de poser des questions à quiconque sur ce sujet. Les compagnies le feraient automatiquement pour tous les assurés. Il en serait autrement dans le cas qui nous occupe.

Dans certains cas, les compagnies ajouteraient ce coût, mais pas dans d'autres. Elles ne l'ajouteraient pas, par exemple, dans le cas où l'assureur aurait utilisé le produit du prêt dans un but pour lequel il aurait droit à une déduction. Le problème majeur est que dans ce cas, la compagnie ne dispose pas des renseignements nécessaires.

[Text]

information would not be available to the company, and that is the major problem.

**Senator Cook:** As I understand it, all interest paid on all loans currently is deductible. Is that what the bulletin said?

**The Chairman:** At the present time, by reason of the interpretation bulletin, a policyholder, where the proceeds of the loan are used to earn income from a business or from property, notwithstanding what the statute may say, is allowed to deduct that from other income.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, is that not one of the most fundamental concepts in the Income Tax Act?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Lang:** It is merely stating the obvious.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Lang:** Might I suggest that once you start to tinker with the fundamental concepts of the Income Tax Act, one of which is that money laid out necessarily and incidentally to earn income, is an expense, you are in trouble, and these proposals spell real trouble. I do not know how they could be drafted. Any tax lawyer, within two hours, could get right around any one of them. They violate a fundamental principle of the Income Tax Act.

**The Chairman:** There are two sources of interest, one being interest that one has to pay in order to borrow money against a policy which is, in turn, used to earn business income. At the present time, under the interpretation bulletin referred to earlier, that interest will be allowed as a deduction.

There is a further borrowing, presumably, by policyholders that does not have that business aspect, and all that Mr. Gillespie is suggesting is that in relation to that type of borrowing, the policyholder be permitted to add the interest cost to his adjusted cost base.

To my mind, that seems perfectly simple. Unlike Dr. Neufeld and Mr. Short, I do not see any major administrative problems in determining whether it is business income or otherwise. If it is business income, it goes one way; if it is not, it goes another way.

**Senator Lang:** We are still, I assume, in a self-assessing tax system. Perhaps someone in the Department of Finance does not think we are. I am the one who has to file the return. I am the one who has to do the assessment. I am a self-assessor.

**Mr. Neufeld:** As am I, senator, but I can remember a few occasions on which Revenue Canada assessed me a second time—much to my chagrin, I might add.

**Senator Lang:** But the taxpayer makes the assessment in the first place. It is the taxpayer's problem to work out all of these deductions and non-deductions.

**The Chairman:** The taxpayer has to provide the information.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien, tout intérêt payé sur les prêts est déductible actuellement. Est-ce ce qu'on lit dans le bulletin?

**Le président:** Aux termes du bulletin d'interprétation, un assuré qui utilise le produit d'un prêt pour gagner un revenu d'une entreprise ou d'une propriété, nonobstant ce que la loi stipule, peut déduire cet intérêt d'un autre revenu.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, n'est-ce pas là un des principes fondamentaux de la Loi de l'impôt sur le revenu?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** On ne fait pas que reprendre ce qui est déjà clair.

**Le président:** C'est juste.

**Le sénateur Lang:** Permettez-moi de dire qu'on s'expose à toutes sortes de problèmes lorsqu'on porte atteinte aux principes fondamentaux de la Loi de l'impôt sur le revenu qui stipule notamment que l'argent investi pour gagner un revenu est une dépense. Ces propositions me semblent pleines d'embûches. Je ne sais pas comment on a pu les rédiger. Tout avocat de droit fiscal pourrait les contourner en moins de deux heures. Elles violent un principe fondamental de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Il y a deux sources d'intérêt: l'intérêt qu'on doit payer afin d'emprunter de l'argent sur une police qu'on investit ensuite. Aux termes du bulletin d'interprétation qu'on a déjà mentionné, l'intérêt est actuellement déductible.

Il existe également des prêts sur police qui n'ont pas de caractère commercial; M. Gillespie est d'avis que l'assuré devrait pouvoir ajouter cet intérêt à son prix de base rajusté.

Cela me semble très simple. Contrairement à MM. Neufeld et Short, je ne crois pas que le fait de déterminer si le revenu est d'ordre commercial ou non pose des problèmes administratifs majeurs. Si c'est un revenu commercial, on s'y prend d'une façon, et si c'est un autre genre de revenu, on utilise une autre méthode.

**Le sénateur Lang:** Nous avons toujours un régime d'auto-cotisation. Le ministère des Finances n'est peut-être pas du même avis. Je dois remplir ma propre déclaration d'impôt et évaluer mon revenu.

**M. Neufeld:** Tout comme moi, sénateur, mais je me souviens qu'à quelques reprises, Revenu Canada, à mon grand malheur, a réévalué mon revenu.

**Le sénateur Lang:** Mais c'est le contribuable qui évalue d'abord son revenu. C'est au contribuable de s'y retrouver dans les déductions et les non-déductions.

**Le président:** Le contribuable doit fournir les renseignements nécessaires.



[Text]

**Mr. Poissant:** Again, Mr. Chairman, we already have this in our taxation system by way of taxable dividends and non-taxable dividends. Some are added to the adjusted cost base while others are deducted. The department depends on the taxpayer to submit the information. The taxpayer has to determine the cost base of his shares when he comes to sell them.

**The Chairman:** It looks as though you might be on a sticky wicket, Mr. Neufeld.

**Mr. Neufeld:** I hope not, Mr. Chairman, because this was obviously and instinctively an attractive alternative. This was an alternative that would avoid the problems of appearance while preserving rough justice. So, unfortunately, on close examination on our part we had in all conscience to come to the conclusion that the administrative difficulties would indeed be horrendous and could not support the proposal. I think that here the issue is not one of principle, but is one of administration.

**Senator Lang:** But I have to make out all those figures, not the Department of National Revenue. I have to know what I can deduct and what I cannot deduct. The Department of National Revenue may question my figures, but I have to do the calculations.

**The Chairman:** But, Senator Lang, this was a suggestion that Mr. Gillespie made as a sort of compromise.

**Senator Lang:** I think it is a very reasonable one. I am not quarrelling with that.

**The Chairman:** And they said that no, in all conscience they could not do it. Well, we take that for an answer, but that does not preclude us from making an amendment if we want to. So we will think about it.

Now is there anything else on that point, or can we move on to some other points on which we want to question these witnesses? Do you have any further points you want to make, Mr. Neufeld?

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, have we finished dealing with the question of loans that are repaid and as to whether or not credit would be given for tax paid on them?

**Senator McIlraith:** That point was not raised.

**Mr. Gillespie:** The answer is that the adjusted cost base of the policy is increased by the amount of the payment.

**Senator Barrow:** But in the case of all those people who have repaid their loans, you are penalizing their estates. If they had borrowed against their policies, at the time that they passed away they have paid tax on a loan that they would not have paid if they had not made the loan.

**Mr. Short:** It is quite true that if you never take a loan under a policy, or if you do not surrender it or it does not mature before you die, there will be nothing to be taxed. If on surrender, maturity or on taking out a policy loan, the excess of the proceeds over the cost basis of the policy will be brought into income, and if that loan remains outstanding until the person whose life is insured dies, then the tax will have been

[Traduction]

**M. Poissant:** Je dois vous rappeler, monsieur le président, que notre régime fiscal comporte déjà des dividendes imposables et des dividendes non imposables. Certains sont ajoutés au coût de base rajusté alors que d'autres sont déduits. Le ministère s'en remet au contribuable qui doit fournir les renseignements nécessaires. Ce dernier doit déterminer le coût de base de ses actions lorsqu'il désire les vendre.

**Le président:** Vous vous êtes mis dans une situation difficile, monsieur Neufeld.

**M. Neufeld:** J'espère que non, monsieur le président, parce que c'était très certainement de toute évidence une solution intéressante. Elle permettrait d'éviter les problèmes d'apparence tout en maintenant grosso modo la justice. C'est pourquoi, malheureusement, après un examen approfondi, nous devons honnêtement en arriver à conclure que les difficultés administratives seraient vraiment épouvantables, et qu'elles ne permettraient pas de justifier cette proposition. Il ne s'agit donc pas d'une question de principe, mais plutôt d'un problème administratif.

**Le sénateur Lang:** Mais ce sont les citoyens qui doivent calculer tous ces chiffres, et non le ministère du Revenu. Ils doivent savoir ce qu'ils peuvent ou non déduire. Le ministère peut contester ces chiffres, mais le contribuable doit les établir.

**Le président:** Mais, sénateur Lang, c'était là une suggestion que M. Gillespie présentait en guise de compromis.

**Le sénateur Lang:** Elle me paraît très raisonnable, je ne la conteste nullement.

**Le président:** Et ils ont dit qu'honnêtement la chose leur était impossible. Nous considérons cela comme une réponse, mais cela ne nous empêchera pas de proposer une modification, si nous le souhaitons. Nous allons y réfléchir.

Y a-t-il une autre question à ce sujet, ou pouvons-nous passer aux autres points sur lesquels nous souhaitons interroger ces témoins? Auriez-vous d'autres remarques à faire, monsieur Neufeld?

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, avons-nous fini de traiter des prêts remboursés, pour savoir si on accorderait ou non des crédits pour l'impôt auquel ils ont été assujettis?

**Le sénateur McIlraith:** Cette question n'a pas été soulevée.

**M. Gillespie:** La réponse c'est que le coût de base rajusté de la police est augmenté du montant du paiement.

**Le sénateur Barrow:** Mais vous pénalisez la succession de tous ceux qui ont remboursé leur prêt. Si ces contribuables ont emprunté sur leur police, à la date de leur décès, ils ont payé l'impôt sur un prêt, impôt qu'ils n'auraient pas payé s'ils n'avaient pas fait d'emprunt.

**M. Short:** Il est tout à fait vrai qu'il n'y aura rien à imposer si un contribuable ne fait jamais d'emprunt sur une police d'assurance, ou s'il ne la rachète pas, ou si sa police n'arrive pas à échéance avant son décès. Si au moment du rachat de la police d'assurance ou de sa maturité, ou au moment où une personne fait un emprunt sur une police d'assurance, l'excédent du produit sur le prix de base de la police est intégré au

[Text]

paid but the policy proceeds will obviously be reduced going into the estate. I think that is correct.

If you take a person who borrows and repays and borrows again over the life of the policy, which he may well do if the policy goes on for thirty, forty or fifty years, which is not at all uncommon, such a person will be taxed on the first loan to the extent that that exceeds the base of the adjusted cost base, and when you repay the loan that repayment will go into the adjusted cost base so that you may subsequently borrow and not be taxed a second time, and indeed the interest on the loan that you have paid for the period that it is outstanding will go into the adjusted cost base and therefore increase the amount that will not be taxable.

**Senator Barrow:** But where is the equity if you borrow the money and pay tax and then repay it as compared to the person that does not borrow. Where is the equity?

**Mr. Short:** I would say the equity is the same as it would be for the person who did not borrow but simply surrendered his policy during his life time. In that case the person is in exactly the same position. During his life time he realized on the proceeds of his policy in the one case by borrowing to his full entitlement and in the other case by surrendering.

**Senator Barrow:** But he could go to the bank presumably and borrow on his policy and he would not be taxed on that borrowing, but because he goes to an insurance company and borrows and then repays he is going to be taxed.

**Senator Cook:** It is obvious that the witnesses and the committee have two different philosophies. I would like to ask the witnesses if they have any idea, should the proposals in the bill become law as to what the effect on the revenue will be. What amount are we talking about?

**Mr. Neufeld:** It is not possible to make an accurate estimate of that. The tax impact will also be one that is spread out over time. My feeling is that the revenue implications in the short-run certainly are not important. The amounts will not be big.

**Senator Smith (Colchester):** So what you are saying is that it is your design that the public should go through all these problems we have been discussing without any contribution of a significant nature, but rather to satisfy somebody's view of equity, is that right?

**Mr. Neufeld:** Perhaps.

**Senator Smith (Colchester):** Well, it is either right or it isn't.

**Mr. Neufeld:** Well, I would say it is not right.

**Senator Smith (Colchester):** Why is it not right?

**Mr. Neufeld:** The reason it is not right is because our judgement not to proceed with these measures, as was indicated in our closing moments this morning, would open up a very substantial tax loophole.

[Traduction]

revenu, et si ce prêt reste dû jusqu'au décès de la personne dont la vie est assurée, dans ce cas l'impôt aura été versé, mais le produit de la police d'assurance sera évidemment diminué pour la succession. Cela me paraît honnête.

Si une personne emprunte et rembourse à plusieurs reprises pendant la durée d'une police d'assurance, ce qui est fort possible si cette dernière se prolonge sur 30 ou 40 ans—ce qui n'est pas du tout exceptionnel—l'assuré sera imposé sur le premier prêt, dans la mesure où la valeur en jeu dépasse la base du coût de base rajusté; et au moment du remboursement du prêt, la somme remboursée sera intégrée au coût de base rajusté, de sorte que par la suite il lui sera possible d'emprunter, sans être imposé une deuxième fois, et l'intérêt sur le prêt qui a été payé pendant la période due sera intégré au coût de base rajusté, et en conséquence il augmentera le montant qui ne sera pas imposable.

**Le sénateur Barrow:** Mais n'est-il pas injuste par rapport à ceux qui ne font pas d'emprunt que ceux qui empruntent paient l'impôt, et le payent à nouveau?

**M. Short:** Selon moi la situation est aussi juste lorsque le contribuable ne fait pas d'emprunt, mais rachète simplement sa police d'assurance de son vivant. Dans ce cas, les choses reviennent exactement au même. Dans un cas, le contribuable a réalisé de son vivant le produit de sa police d'assurance en empruntant autant qu'il y avait droit, et dans l'autre en rachetant sa police.

**Le sénateur Barrow:** Mais le contribuable pourrait aller à sa banque et emprunter en fournissant comme garantie sa police d'assurance, sans être imposable sur cet emprunt, alors qu'il le sera s'il fait affaire avec une compagnie d'assurances pour emprunter et rembourser ensuite.

**Le sénateur Cook:** Il est évident que les témoins et le Comité ont deux points de vue différents. Je voudrais demander aux témoins si, au cas où les propositions du projet de loi entreraient en vigueur, ils savent quelles en seraient les conséquences sur le revenu. De quel montant parlons-nous?

**M. Neufeld:** Il est impossible de l'évaluer de manière certaine. Les répercussions fiscales seront très étendues dans le temps. Je dirais pour ma part qu'à court terme les implications sur le plan du revenu ne sont sûrement pas importantes. Les montants ne seront pas considérables.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Dans votre optique, vous voulez que le public subisse tous les problèmes dont nous avons discuté sans qu'il y ait d'importantes rentrées, mais bien simplement pour satisfaire une opinion toute personnelle de ce qu'est la justice. Est-ce exact?

**M. Neufeld:** Peut-être.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est vrai ou c'est faux.

**M. Neufeld:** Et bien je dirais que c'est faux.

**Le sénateur Smith:** (Colchester): Pourquoi?

**M. Neufeld:** C'est faux parce que nous avons décidé de ne pas appliquer ces mesures, car, comme nous le disions ce matin à la fin de nos remarques, elles créeraient une très grande échappatoire dans le domaine de l'impôt.



[Text]

**Senator Lang:** Let us hear about the loopholes. Who would take advantage of the life insurance provisions to avoid tax, and how is it done? We are very interested in those matters. Now we are coming down to why this legislation is before us. You can be honest and frank with us. You can tell us. We won't tell our clients much.

**Senator Walker:** Is it in your book? You have written a book about this.

**The Chairman:** The witness has been asked the question, let him answer.

**Mr. Neufeld:** Well, I must say, senator, that I very much appreciate your reference to honesty and frankness, and it is the only way I know how to speak to people.

**Senator Walker:** That's nice.

**Mr. Neufeld:** And it is the only way that this committee knows how to speak to us, and I appreciate it very much.

On the question of the tax loophole, I think you have probably heard my voice too much, so if you do not mind, Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Friesen to speak to the very specific issue of the tax loophole that would be opened.

**Mr. Friesen:** Let me provide you with a simple example which is indeed oversimplified but which illustrates the problems to which these measures are directed. For example, let us say you had \$100,000 that you wanted to invest; as some of us are not too keen on paying the tax on the investment income, one of the things you might do with a sum of that size would be to buy a single premium insurance policy.

**Senator Lang:** That is not a life policy.

**Mr. Friesen:** Even if it is a life policy. It might well have a life insurance element attached to it. Ignoring the marketing and insurance costs, let us say that the cash surrender value rose at 7 per cent a year. If it grew at the rate of 7 per cent a year, in a period of about ten years the \$100,000 that you put into the insurance company would have a value in the area of \$200,000. The reason for these provisions dealing with policy loans is that if you treat the policy loan as just any other loan you have then created an instrument whereby the entire \$200,000 can come back to you free of tax.

**Senator Lang:** Yes, we get it. You don't have to draw a picture. We weren't born yesterday.

**Mr. Friesen:** That is the reason why we need to treat these policy loans as what in fact they are: payments of benefits under the policies, and not loans.

**Senator Lang:** What do you mean by a policy loan?

**Mr. Friesen:** The very thing we were talking about this morning, an advance under the policy.

**Senator Lang:** If I go to the bank and do the same thing I can get away with it. I don't have to take it from the insurance

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Parlons maintenant des échappatoires. Qui profiterait des clauses du contrat d'assurance-vie pour éviter l'impôt et comment peut-on le faire? Ces questions nous intéressent beaucoup. Nous en arrivons maintenant au bien-fondé de la loi que nous devons étudier. Vous pouvez être honnêtes et francs avec nous. Vous pouvez nous parler en toute liberté, nous ne répéterons rien à nos clients, du moins pas grand-chose.

**Le sénateur Walker:** Est-ce dans votre livre? Vous avez écrit un livre à ce sujet.

**Le président:** On a posé une question au témoin, laissez-le répondre.

**M. Neufeld:** Monsieur le sénateur, je suis très touché de vous entendre parler d'honnêteté et de franchise, et c'est la seule façon de parler aux gens que je connaisse.

**Le sénateur Walker:** C'est gentil.

**M. Neufeld:** C'est également la seule façon dont sait nous parler ce comité et je l'apprécie beaucoup.

En ce qui concerne l'évasion fiscale, je pense que vous m'avez déjà assez entendu, et si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais demander à M. Friesen de vous en parler.

**M. Friesen:** Permettez-moi de vous donner un exemple simple qui est peut-être simpliste mais illustre les problèmes sur lesquels sont axées ces mesures. Supposons que vous désirez investir \$100,000; comme certains d'entre nous ne sont pas très disposés à payer l'impôt sur les revenus de placement, ce que vous pouvez faire avec un montant aussi élevé, c'est d'acheter une police d'assurance à prime unique.

**Le sénateur Lang:** Il ne s'agit pas d'une police d'assurance-vie.

**M. Friesen:** Même s'il s'agit d'une police d'assurance-vie. Il se peut qu'un élément de l'assurance-vie soit joint à la police. J'ignore les frais de commercialisation et les frais d'assurance, mais disons que la valeur de rachat a augmenté de 7% par an. Si elle a augmenté de 7% par an, au bout de 10 ans les 100,000 que vous avez investis dans la compagnie d'assurance vaudraient environ \$200,000. La raison de ces dispositions relatives aux emprunts, sur la police est la suivante: si vous considérez l'emprunt sur la police comme tout autre emprunt, les \$200,000 peuvent vous revenir, exonérés d'impôt.

**Le sénateur Lang:** Oui, nous comprenons. Vous n'avez pas besoin de faire un dessin. Nous ne sommes pas nés de la dernière pluie.

**M. Friesen:** C'est pourquoi nous devons considérer ces avances sur police pour ce qu'elles sont: il s'agit non pas de prêts mais de versements des bénéfices auxquels les polices donnent droit.

**Le sénateur Lang:** Qu'entendez-vous par avance sur police?

**M. Friesen:** Exactement la même chose que ce que nous avons dit ce matin, il s'agit d'une avance consentie sur la police.

**Le sénateur Lang:** Si je vais à la banque, je peux en faire autant. Je n'ai pas besoin de m'adresser à une compagnie

[Text]

company. I can go and take that single premium annuity, pay \$100,000 for it and borrow the \$100,000 from the bank. Is that a policy loan?

**Mr. Friesen:** No, it is not.

**Senator Lang:** Then why would I not do it that way? Why walk into your trap?

**Mr. Friesen:** We are talking about two very different things. The economic result may be the same, but—

**Senator Lang:** The tax result is the same, too. Don't you follow me?

**Mr. Friesen:** Sure, I follow you. You are like the person who does not cash his bond coupons. He keeps them attached to the bond, then goes to the bank and says, "Now, look here, I have this bond with all these coupons that have matured. I would like to borrow on the security of it." That produces an entirely different tax result from clipping the coupons and realizing on the bond.

**Senator Lang:** What will you do about that?

**Mr. Friesen:** It seems to me that the two situations are parallel. Where you have taken the policy loan and where you have clipped the coupons you have cashed in on your investment. Where you have taken the loan from a third party is a different transaction. We really cannot in the tax system prevent the latter.

**Senator Lang:** You cannot prevent the latter?

**Mr. Friesen:** That is right, we cannot.

**Senator Lang:** Then why are you trying to close the one, because the other is wide open to you.

**Mr. Friesen:** Surely, senator, we have to tax the policy when the person realizes his investment.

**Senator Lang:** You want the insurance company to do the tax collecting, because otherwise you are not going to get it. Is that it?

**Mr. Friesen:** Well, if we do not, we have created the ideal tax haven, haven't we.

**Senator Lang:** It is just a way of deferring tax, that is all.

**Mr. Friesen:** It is not deferring tax, sir, with respect. It is avoiding tax.

**Senator Lang:** When it is a single premium annuity it certainly is a way of deferring tax. When you take out the annuity you will pay on the accumulated income in there.

**Mr. Friesen:** What I am suggesting, sir, is that this would open up a mechanism whereby tax could be avoided entirely.

**Senator Lang:** By having a life element in the annuity. Is that what you are talking about? I get it. Yes.

[Traduction]

d'assurance. Je peux prendre une vente à prime unique, verser \$100,000 et emprunter les autres \$100,000 à la banque. S'agit-il là d'une avance sur police?

**M. Friesen:** Non.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi ne choisirais-je pas ce moyen? Pourquoi entrer dans votre jeu?

**M. Friesen:** Nous parlons de deux choses très différentes. Le résultat peut être le même sur le plan économique, mais...

**Le sénateur Lang:** Le résultat est le même également sur le plan fiscal. Me suivez-vous?

**M. Friesen:** Certainement. Vous êtes de ceux qui ne touchent pas les coupons de leurs obligations. Vous les gardez attachés à la souche, puis vous allez à la banque et dites: «J'ai ici une obligation avec tous les coupons qui sont venus à échéance. Je voudrais emprunter sur sa garantie». L'impôt est tout à fait différent selon que vous gardez les coupons ou que vous les touchez.

**Le sénateur Lang:** Que ferez-vous à ce sujet?

**M. Friesen:** Il me semble que les deux situations sont parallèles. Lorsque vous avez demandé une avance sur police ou que vous avez détaché les coupons, vous avez encaissé de l'argent sur votre placement. Si vous empruntiez à une tierce personne, la transaction serait différente. D'après le régime fiscal, nous ne pouvons pas vraiment empêcher la deuxième opération.

**Le sénateur Lang:** Vous ne pouvez pas empêcher la dernière opération?

**M. Friesen:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi alors en supprimer une? Parce que l'autre vous est largement ouverte.

**M. Friesen:** Évidemment, monsieur le sénateur, nous devons prélever un impôt sur la police lorsque la personne réalise son investissement.

**Le sénateur Lang:** Vous voulez que la compagnie d'assurance recueille l'impôt, parce que sinon vous ne l'obtiendrez pas. Est-ce exact?

**M. Friesen:** Si nous ne l'obtenons pas, nous avons créé un système d'évasion fiscal idéal, n'est-ce pas?

**Le sénateur Lang:** C'est tout simplement une façon de reporter les impôts à plus tard.

**M. Friesen:** Sauf votre respect, monsieur, ce n'est pas le cas. C'est une façon d'éviter de payer des impôts.

**Le sénateur Lang:** Lorsqu'il s'agit d'une rente à prime unique, il ne fait aucun doute que c'est un moyen de reporter les impôts à plus tard. Lorsque vous retirez une rente, vous payez l'impôt sur le revenu accumulé.

**M. Friesen:** Je ne faisais qu'affirmer, monsieur, que cela constituerait un mécanisme permettant d'éviter de payer tout impôt.

**Le sénateur Lang:** En incluant un élément de vie dans la rente. Est-ce que c'est ce que vous voulez dire? Je comprends, d'accord.



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** How many of the policyholders who borrow money on their policies are really trying to do anything to escape taxation? Rather they are simply borrowing because they must. How big is this loophole you are trying to close? How many people take advantage of it?

**Mr. Friesen:** Our concern is not with the people who borrow a few thousand dollars for a vacation or a few thousand dollars to buy some bonds. Our concern is that the rules can be used by people with much larger sums.

**Senator Smith (Colchester):** Are they being used in that way? That is what I am asking. And to what extent?

**Mr. Friesen:** The information we have, senator, is, yes, that they are.

**Senator Smith (Colchester):** What equity is there, then, in taxing and imposing a penalty and great inconvenience upon the great majority of honest taxpayers in order to catch a few people who are trying to get you? Do you have to really use a great club which hurts everybody in order to stop a few dishonest people?

**Mr. Friesen:** Senator, Dr. Neufeld has already pointed out that in our view the vast majority of people will benefit from these proposals because those people who cannot deduct the interest, who must be in the majority, will have an addition to the cost base of their policy.

**Senator Smith (Colchester):** It will only benefit them if you assume right off the bat that your original proposals are accepted. Again, you see, you are assuming that because you decide to do something, we must accept that as the premise on which all arguments are based. I don't think that is a sensible argument at all. What we are arguing about is the merits of the whole tax proposal, and you are asking us to assume that we accept your proposal, and then we see from the generous provisions you have made how the burden may be relieved so far as some people are concerned. I don't buy that as an argument at all.

**Senator Cook:** Somewhat relieved.

**The Chairman:** Honourable senators, I think we have shaken this thing up as much as we can. The members of the committee have expressed their views clearly and forcibly. The witnesses have expressed their answering views. If the answers are not satisfactory, that is something we will have to resolve later when we consider how we will deal with the bill before us. We would continue longer, but I do not think we would have any more information of value, since there is a difference of opinion.

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Combien de détenteurs de police qui empruntent de l'argent sur leur police essaient vraiment d'éviter de payer des impôts? Je pense qu'ils empruntent plutôt tout simplement parce qu'ils sont obligés de le faire. Quelle est l'importance de cette clause échappatoire que vous essayez de faire annuler? Combien de personnes en profitent?

**M. Friesen:** Ce qui nous intéresse, ce ne sont pas ceux qui empruntent quelques milliers de dollars pour des vacances ou pour acheter des obligations. Nous nous inquiétons plutôt du fait que ceux qui possèdent des sommes beaucoup plus considérables peuvent eux aussi exploiter cette faille du système.

**Le sénateur Smith (Colchester):** S'en sert-on de cette façon? C'est ce que je voudrais savoir. Et dans quelle mesure?

**M. Friesen:** Selon les renseignements à notre disposition, monsieur le sénateur, ces lacunes sont effectivement utilisées à cette fin.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais pensez-vous qu'il soit juste de grever d'impôt la grande majorité des pauvres contribuables honnêtes et de leur imposer des amendes et des inconvénients simplement pour pénaliser un petit nombre qui essaie de tricher? Avez-vous vraiment besoin d'un instrument de si grande portée qui fait du tort à tout le monde pour arrêter seulement quelques malhonnêtes?

**M. Friesen:** Monsieur le sénateur, M. Neufeld a déjà signalé que nous étions d'avis que la grande majorité du public profitera de ces propositions, parce que ceux qui sont dans l'impossibilité de déduire des intérêts et par conséquent, la majorité, jouiront d'une augmentation de l'assiette fiscale de leur police.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Cela ne sera à leur avantage que si vous présumez dès le début que vos propositions originales seront acceptées. Encore une fois, vous pouvez le constater, vous avez présumé que, parce que vous avez décidé de faire quelque chose, nous devons l'accepter comme base sur laquelle tous les arguments doivent se fonder. Je ne crois pas que ce soit un argument très valable. Nous discutons ici du bien-fondé de cette proposition fiscale et vous nous demandez de présumer que nous adoptons votre proposition; or nous pouvons constater, à cause des dispositions généreuses que vous avez faites, dans quelle mesure il est possible d'en soulager quelques-uns de ce fardeau. Je ne suis pas du tout d'accord.

**Le sénateur Cook:** Soulager partiellement.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, je pense que nous sommes vraiment allés au bout de cette affaire. Les membres du Comité ont exprimé leurs vues clairement et avec vigueur; les témoins quant à eux, ont répondu de manière assez exhaustive. Nous devons déterminer plus tard, au moment de considérer la façon dont nous allons traiter le projet de loi dont nous avons été saisis, si les réponses ont été satisfaisantes. Nous pourrions continuer encore un peu, mais je ne pense pas que nous obtiendrons plus d'informations valables, car il y a un conflit d'opinions.

[Text]

**Senator Smith (Colchester):** If you are aiming your remarks at my comments, I accept that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I suggest we move on to some of the other items. The next item I would like to deal with is what we call the nil assessment feature, and I would ask Mr. Poissant to deal with that, because when we were educating ourselves he did deal with this phase of it.

**Mr. Poissant:** That is referring to clause 76 of Bill C-11, and more precisely to page 166.

**The Chairman:** Yes, Mr. Poissant.

**Mr. Poissant:** Yes; you will recall that last year, Mr. Chairman, there was a discussion with respect to the nil assessment and the Minister of Finance and the Minister of National Revenue both undertook to have the law amended next year, which is this year, in order to take care of these nil assessments. From our understanding of this proposed amendment, Mr. Chairman, it goes part of the way in making some sort of response to the request that was made by your committee last year. However, where we encounter problems is with the new interpretation given in the proposed amendment to the Income Tax Act where it provides that:

Where the Minister ascertains the amount of a taxpayer's non-capital loss, net capital loss or restricted farm loss for a taxation year . . .

And it continues. What we do not understand, Mr. Chairman, and this committee would like to have some clarification with respect to, is what does it mean when a minister ascertains the loss to be different from that declared by the taxpayer? The only procedure we know of now is to issue an assessment, which assessment is the written interpretation by the minister that this is the view of his profit or loss as he has arrived at it. Why does the minister, and when does he, ascertain that it is a different value than that arrived at by the taxpayer?

**Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division, Revenue Canada—Taxation:** I do not believe that one would question the loss unless there was reason to do so. When we examine the return, if there is no reason to question the loss we would not determine it. There would be no action taken by our department at that time. It would only be with respect to cases in which we have good reason to question the loss and in which we then decide that some action should be taken to notify the taxpayer to see if he requests a determination. We normally do not have any specific time to say when we would determine it. It comes and arises as the returns are examined.

**Mr. Poissant:** We understand that, Mr. Chairman. If there is a determination it can be appealed, but now there is a preliminary step to be incorporated in the legislation, which we

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si votre remarque fait suite à mon observation, je suis d'accord avec vous, monsieur le président.

**Le président:** Je propose donc que nous passions à d'autres questions. Le prochain sujet dont j'aimerais traiter concerne l'élément de cotisation nulle et j'aimerais demander à M. Poissant de nous en parler, car lorsque nous nous sommes renseignés sur cette affaire, il était chargé de cette étape du travail.

**M. Poissant:** Cela a trait à l'article 76 du bill C-11 et plus précisément, à la page 166.

**Le président:** Oui, M. Poissant.

**M. Poissant:** Oui, vous vous souvenez certainement, monsieur le président, que nous avons discuté l'année dernière de la question de l'évaluation nulle et le ministre des Finances, de concert avec le ministre du Revenu national, a entrepris de faire modifier la loi l'année suivante, c'est-à-dire cette année, afin de régler la question des évaluations nulles. D'après ce que nous connaissons de la modification proposée, monsieur le président, elle semble répondre partiellement à la demande qu'a soumise votre comité l'année dernière. Toutefois, un problème se pose relativement à la nouvelle façon d'interpréter les modifications qu'il est proposé d'apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu qui stipule:

Lorsqu'un contribuable demande au ministre de déterminer le montant de la perte autre qu'une perte en capital, de la perte en capital nette ou la perte agricole restreinte qu'un contribuable pour une année d'imposition . . .

Et ainsi de suite. Nous ne comprenons pas, monsieur le président et ce comité aimerait obtenir quelques explications à cet égard, comme par exemple, ce que cela signifie lorsqu'un ministre détermine que le montant d'une perte n'est pas le même que celui qu'a déclaré le contribuable? La seule procédure que nous connaissions actuellement consiste à émettre un avis de cotisation qui est l'interprétation écrite, par le ministre, du bénéfice ou de la perte enregistré par le contribuable. Quand le ministre affirme-t-il que la valeur de cette perte est différente de celle à laquelle est parvenu le contribuable, et pourquoi?

**M. R. M. King, directeur suppléant de la Division des modifications courantes, Revenu Canada—Impôt:** Je ne pense pas qu'on puisse remettre une perte en cause, à moins d'avoir de bonnes raisons de le faire. Lorsque nous examinons une déclaration, s'il n'y a pas de raison de remettre la perte en cause, nous ne la déterminons pas. Aucune mesure n'est donc prise par notre ministère à ce moment-là. Nous n'intervenons que dans des cas où nous avons de bonnes raisons de remettre en cause une perte, et où nous décidons alors qu'il y a lieu de prendre une mesure et de demander au contribuable s'il souhaite obtenir une détermination. D'ordinaire, nous n'avons pas de moment particulier pour dire à quelle époque nous allons faire la détermination. La question se pose dans le cadre de l'étude des déclarations.

**M. Poissant:** Nous comprenons cela, monsieur le président; s'il y a une détermination, elle peut faire l'objet d'un appel, mais on prévoit maintenant d'incorporer à la loi une phase



[Text]

never heard of before, which provides that when the Minister, to use different words "disagrees with," then you may apply for a determination of the loss. Then he may assess the taxpayer if there is further disagreement. However, where does it come in that the minister ascertains that the amount is different? How will it be done?

**Mr. Gillespie:** It is not safe to say, as a supplementary question to that posed by Mr. Poissant, that in most cases the Minister does not, as a matter of course, ascertain that loss?

**Mr. King:** Yes, I believe that, as a general statement, would be correct.

**The Chairman:** Just let me follow that up. When a return is filed and you receive it you must have a look at it, and if you decide you not going to examine the loss or deal with it, what do you do? Does it just sit in Limbo?

**Mr. King:** No, it will be issued under a nil assessment?

**The Chairman:** You would issue a nil assessment, notwithstanding the fact that a nil assessment by reason of court decisions gives the taxpayer no right of appeal?

**Mr. King:** That is correct.

**The Chairman:** Now, that is the problem, and the two ministers gave an undertaking last year that they would require the assessments to be made if the taxpayer requested them.

**Mr. King:** No; I believe if we read what the minister ruled in a letter to, I believe, the Minister of Finance, which was announced in the house, with a copy coming here and being discussed—

**The Chairman:** May I read to you what our *Hansard* reports the minister as having said here? He said:

Where my Department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer, our official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it.

Now, that is clear language, but in the bill when we come to this the word "may" is used. It reads as follows:

Where the Minister ascertains the amount of a taxpayer's non-capital loss, net capital loss or restricted farm loss for a taxation year and that amount is different from the amount reported by the taxpayer in his return of income for that year, the Minister shall, at the request of the taxpayer, determine, with all due dispatch, the amount of the taxpayer's non-capital loss, net capital loss or restricted farm loss, as the case may be, and shall send a notice of determination to the person by whom the return was filed.

Now, when does he do that?

**Mr. King:** Under the new law?

**The Chairman:** Yes?

**Mr. King:** Well, he will issue a determination then.

[Traduction]

préliminaire dont nous n'avions pas entendu parler précédemment, et selon laquelle lorsque le ministre n'est pas d'accord, le contribuable pourrait demander une détermination de la perte. S'il y a toujours désaccord, le ministre peut alors évaluer la perte du contribuable. Cependant, à quel moment le ministre peut-il affirmer que le montant est différent? Comment cela se produit-il?

**M. Gillespie:** N'est-il pas prudent de dire, à titre de précision supplémentaire à la question qu'a posée M. Poissant, que dans la plupart des cas, le ministre, en fait, ne détermine pas la perte?

**M. King:** Oui, je pense que dans l'ensemble, il est exact de dire cela.

**Le président:** Poursuivons cette idée: lorsque vous recevez une déclaration, vous l'étudiez et, si vous décidez que vous n'allez pas examiner la perte ni l'étudier, que faites-vous? Est-ce qu'elle est mise aux oubliettes?

**M. King:** Non, on la traite par une cotisation nulle.

**Le président:** Vous émettez un avis de cotisation nulle, nonobstant le fait que la jurisprudence décide que cette cotisation nulle ne donne pas de droit d'appel au contribuable?

**M. King:** C'est exact.

**Le président:** C'est là que le problème se pose, et l'année dernière, les deux ministres ont indiqué qu'ils exigeraient que le calcul de la cotisation soit fait si le contribuable le demandait.

**M. King:** Non; d'après l'opinion du ministre telle qu'elle apparaît dans une lettre adressée au ministre des Finances et qui a été lue devant la Chambre, où on en a donné copie pour en discuter...

**Le président:** Puis-je vous lire ce que, d'après le *Hansard*, le ministre a dit alors? Il a dit:

Si mon ministère a déterminé le montant de la perte d'un contribuable, et que ce montant diffère de la perte déclarée par le contribuable, notre détermination officielle de la perte sera établie si le contribuable le demande.

Voilà qui est clair, mais le libellé du bill ne reprend pas le terme «peut». L'article 76 est ainsi rédigé:

«(1.1) Lorsqu'un contribuable demande au Ministre de déterminer le montant de la perte autre qu'une perte en capital, de la perte en capital nette ou la perte agricole restreinte d'un contribuable pour une année d'imposition et que le Ministre a décidé que ce montant est différent de celui que le contribuable a déclaré dans son rapport d'impôt pour cette année, le Ministre doit, avec diligence, envoyer, à la personne qui a produit la déclaration, un avis de détermination du montant de la perte autre qu'une perte en capital, de la perte en capital nette ou la perte agricole restreinte, selon le cas, du contribuable.

Eh bien quand fait-il cela?

**M. King:** Selon la nouvelle loi?

**Le président:** Oui.

**M. King:** Eh bien, il établira alors une détermination.

[Text]

**The Chairman:** There is no time required?

**Mr. King:** With all due dispatch.

**The Chairman:** I beg your pardon?

**Mr. King:** Mr. Chairman, are you making reference to the time after the minister has notified the taxpayer?

**The Chairman:** No, I am speaking about if the taxpayer has made a request?

**Mr. King:** He cannot make a request until the minister has decided that the loss is different.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Poissant:** That is our understanding, but it is important; if he does not agree, when will the taxpayer know to appeal that notice? There's no way; it is an insertion here, a new step being incorporated in the legislation, which never existed before. He must first disagree with the return then, if he does—but when are you going to know this under the legislation?

**Mr. King:** Mr. Chairman, is that not what was promised in this letter, where the department has determined the amount? Surely that leaves it up to the department to determine the amount?

**Mr. Poissant:** With respect, Mr. King, at that time there was no such thing as the minister may disagree with you. The clear intention here was that if you had a loss you could ask the minister immediately to agree, or disagree on the value of the loss and that was it. However, now you are including a new step and when is it that the taxpayer will know that the minister disagrees with this loss that he has declared?

**Mr. King:** When we advise him.

**Mr. Poissant:** When who advises whom?

**Mr. King:** The department.

**Mr. Poissant:** Yes, but if you do not advise, we are not better off.

**Mr. Gillespie:** Is it not safe to say that the proposed amendment is of no use to the taxpayer if the minister omits or refuses to ascertain a taxpayer's loss? The amendment in that case is of no use to a taxpayer at all.

**Mr. King:** Yes, that is correct, but if you recall, in this former debate I think that our officials made it quite clear that if a taxpayer has a good reason to request a determination of his loss we will do it administratively. We do not wish to become involved in having to determine loss just at the whim of taxpayers, because, as has been mentioned many times here, we do not have the manpower to do that. Therefore we do not wish to be put in the position, because of the lack of manpower, to have to audit loss returns, always bearing in mind that the taxpayer will have plenty of time to argue about the amount of the loss when it is applied in a future year against profits.

**Mr. Gillespie:** I cannot recall exactly the nature of the debate last year, but I can understand the minister's difficulty

[Traduction]

**Le président:** Il n'y a pas de date imposée?

**M. King:** On utilise l'expression «avec diligence».

**Le président:** Je vous demande pardon?

**M. King:** Monsieur le président, voulez-vous parler de ce qui se passe après que le ministre a averti le contribuable?

**Le président:** Non, je parle de l'éventualité où le contribuable a fait une demande.

**M. King:** Il ne peut pas faire de demande avant que le ministre n'ait décidé que le montant de la perte est différent.

**Le président:** C'est exact.

**M. Poissant:** C'est ce que nous comprenons, et c'est important; s'il n'est pas d'accord, quand le contribuable pourra-t-il faire appel? Il y a quelque chose de nouveau ici, une nouvelle phase qui est incorporée à la loi, et qui n'existait pas avant. Le ministre doit tout d'abord être en désaccord avec la déclaration et, si c'est le cas... mais d'après la loi, quand le saura-t-on?

**M. King:** Monsieur le président, n'est-ce pas ce qui était promis dans cette lettre, lorsque le ministère a déterminé le montant de la perte? N'est-ce pas manifestement au ministère de déterminer le montant de la perte?

**M. Poissant:** Si vous permettez, monsieur King, à cette époque, le ministre ne pouvait pas ne pas être d'accord avec vous. Si vous aviez subi une perte, il fallait lui demander immédiatement d'approuver ou de désapprouver le montant de cette perte. C'était tout. Or, maintenant qu'on ajoute une autre mesure, pouvez-vous me dire quand le contribuable saura que le ministre n'est pas d'accord avec le montant de la perte déclarée?

**M. King:** Lorsque nous l'avertirons.

**M. Poissant:** Quand, et qui avise qui?

**M. King:** Le ministère.

**M. Poissant:** Oui, mais si vous n'envoyez pas d'avis, le problème reste le même.

**M. Gillespie:** Ne faudrait-il pas dire que la modification proposée n'a aucune valeur pour le contribuable si le ministre omet ou refuse de déterminer le montant de la perte subie par un contribuable? La modification, dans ce cas, ne lui sera d'aucune utilité.

**M. King:** Oui, c'est exact, mais si vous vous en souvenez, je crois que nos collaborateurs ont expliqué très clairement que si un contribuable demandait à juste raison une détermination du montant de sa perte, nous le ferions selon les procédures administratives. Nous ne voulons pas avoir à déterminer des pertes selon les caprices des contribuables car, comme je l'ai déjà dit plusieurs fois ici, nous ne disposons pas du personnel nécessaire. C'est pourquoi nous ne voulons pas devoir vérifier des déclarations de pertes car il ne faut pas oublier que le contribuable aura tout le temps de discuter du montant de sa perte lorsqu'elle viendra une autre année en déduction des bénéfices.

**M. Gillespie:** Je ne me souviens plus très bien de la nature du débat l'année dernière, mais je comprends très bien les



*[Text]*

if he had to determine or ascertain every taxpayer's loss. However, I believe it would be more desirable if the act were to provide that the minister had to make this determination at any time that a taxpayer so requested. In other words, I would propose that this provision in the bill be expanded to allow the taxpayer to request a determination not only when the minister ascertains a loss, which you have admitted is rare, but that the taxpayer be entitled to make that request, and that entitlement be written into the act in every case.

**Mr. King:** In past discussions before the committee, officials from the department indicated they could not, with the available manpower, go out and audit returns on losses which may never be applied. A great many of these losses are never applied.

**The Chairman:** In the report of the committee we suggested:

You Committee feels that the Act should be amended to provide that an assessment showing no tax payable shall be deemed to be an assessment.

That is very simple wording. In that event taxpayers have the right of appeal. That does not present any problem by reason of shortage of staff. The law says that a nil assessment is an assessment. If that happens, where is all this extra labour and administration?

**Mr. King:** Isn't the result of that the same? If the taxpayer wishes to have his loss determined he can merely appeal, because now he has an appealable assessment.

**The Chairman:** All we are suggesting is that, one way or the other, this should be corrected so that a nil assessment is an assessment, or when a nil assessment is issued there is a procedure under which the minister must immediately determine the loss.

**Mr. King:** I cannot comment on that, because throughout this whole debate our officials and our ministers have resisted this.

**The Chairman:** The minister is not required to appear before this committee, but the minister will be invited to appear before this committee. Our view as to what should be done agrees with the views expressed last year by the department concerned—that is, because the law says that a nil assessment is not an assessment there should be a change in order that the taxpayer does not have to wait an indeterminate period of time for determination of a loss.

**Senator Laird:** At a time when his evidence might not be available through death or otherwise.

**Mr. King:** It is the old argument that has been gone over many times, that there really has been no great demand to audit nil assessments.

If a nil assessment is challenged by us and it is appealable, this puts the taxpayer in a position whereby he has to appeal it and, perhaps, incur considerable costs, all of which may mean nothing to him at the end of it all, because his loss is not applied anywhere. This is one of the reasons why taxpayers,

*[Traduction]*

difficultés que rencontrerait le ministre s'il devait déterminer les pertes de chaque contribuable. Cependant, il vaudrait mieux que la loi stipule que le ministre sera obligé de déterminer les pertes d'un contribuable chaque fois que celui-ci en fera la demande. En d'autres termes, je proposerais d'étendre la portée de cette disposition en permettant au contribuable de demander une détermination des pertes qu'il a subies non seulement lorsque le ministre détermine qu'il y a effectivement perte, cas qui se présente rarement comme vous l'avez admis vous-mêmes, mais aussi que le contribuable soit autorisé à faire cette demande et que ce droit figure dans la loi.

**M. King:** Lors des discussions antérieures que nous avons eues avec le Comité, les fonctionnaires du ministère ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas, en raison du manque de personnel, vérifier les déclarations de perte dont bon nombre ne sont jamais déposées.

**Le président:** Dans le rapport du Comité, nous avons fait la proposition suivante:

Votre Comité estime que la loi devrait être modifiée pour prévoir qu'une déclaration montrant qu'aucun impôt n'est dû sera considérée comme une cotisation.

C'est très clair. Dans ce cas, les contribuables auraient le droit d'interjetés appel. Cela ne présente aucun problème ni le manque de personnel. La loi stipule qu'une cotisation nulle est une cotisation. Dans ce cas, où sont tous ces employés et cette administration supplémentaire?

**M. King:** Cela ne revient-il pas au même? Si le contribuable désire que le montant de sa perte soit déterminée, il lui suffit d'interjeter appel, car maintenant sa cotisation le lui permet.

**Le président:** Nous proposons seulement que, d'une façon ou d'une autre, ce point soit rectifié pour qu'une cotisation nulle équivale à une cotisation ou, si une cotisation nulle est établie, qu'une procédure soit mise en place, obligeant le ministre à déterminer immédiatement la perte.

**M. King:** Je ne peux faire aucun commentaire là-dessus, car tout au long de ce débat nos collaborateurs et nos ministres n'ont cessé de s'y opposer.

**Le président:** Le ministre n'est pas obligé de comparaître devant ce Comité, mais il sera invité à le faire. Notre opinion sur les mesures à prendre s'accorde parfaitement avec celle qu'a émise l'année dernière le ministère concerné, c'est-à-dire, puisque la loi stipule qu'une cotisation nulle est une cotisation, il faudrait qu'un changement intervienne de façon que le contribuable n'ait pas à attendre indéfiniment que sa perte soit déterminée.

**Le sénateur Laird:** A un moment où le témoignage pourrait ne plus être obtenu en raison du décès ou pour une autre cause.

**M. King:** C'est une vieille question qui est revenue très souvent, qu'il n'y a jamais eu beaucoup de demandes pour vérifier des cotisations nulles.

Si nous contestons une cotisation nulle et qu'il y a droit d'appel, le contribuable doit en appeler et, peut-être, engager des dépenses considérables, ce qui pourra pourtant ne rien lui rapporter du tout parce que sa perte n'est déduite nulle part. C'est une des raisons pour lesquelles les contribuables, et le

*[Text]*

and certainly the department, are happy to wait until the loss is applied and it means something in the way of tax dollars. Losses in themselves mean nothing. There are no tax dollars in losses until they are applied. The only thing that could be gained is a clarification of the treatment of certain items, but in many cases the loss is not applied. They run out. That is the reason we do not call nil assessments "assessments".

**The Chairman:** Even if we accept the position you now put forth, does it matter whether there are a few or many who would be affected? The taxpayer, surely, is entitled to an assessment—the kind of assessment which allows him the right to appeal.

**Mr. King:** If he has no indication we disagree with him, why would he want an appealable right? If a return is taxable, and there is no indication we disagree with him, there is no necessity for that.

**Mr. Poissant:** But we will never know whether you disagree or not. This is much more dangerous. You say very few losses are of any use. That means very few taxpayers will ask to have their losses determined. If a company is going bankrupt and knows loss after loss after loss, I do not think they will force your department to conduct an audit, but if it is needed to make sure of the amount of the loss between the two, you and the taxpayer, I think there should be provision in the act to say that you disagree, or we should be able to ask you to tell us when you disagree. When can the taxpayer ask that?

**Mr. King:** Under the proposed law he has to wait until we tell him whether we disagree or not.

**Mr. Gillespie:** Which you may never do.

**Mr. King:** That is true.

If we issue nil assessments that are appealable, the taxpayer is forced, right then and there, to take action within 90 days, whereas, if we continue as we are, he has until the time he uses that loss in the taxable year, and in that event he may avoid a lot of trouble and expense until it means tax dollars to him. I keep stressing this is the reason that a great many taxpayers are not asking for this. They are quite content to wait until the taxable year.

**Mr. Gillespie:** Would it not mean tax dollars to a taxpayer immediately if he wanted to apply that loss a year back?

**Mr. King:** That is true, and in that case we are forced to, because we have to send him an assessment for the year back and he can appeal it. If we do not automatically adjust his year previous with that loss, he has the right to appeal.

*[Traduction]*

ministère aussi, évidemment, ne demandent pas mieux que d'attendre jusqu'à ce que la perte soit déduite et qu'elle corresponde à des dollars fiscaux. Les pertes en elles-mêmes ne signifient rien du tout. Elles ne correspondent pas à des dollars fiscaux à moins d'être déduites. La seule chose qu'on pourrait obtenir serait d'éclaircir la façon dont sont traitées certaines questions, mais dans de nombreux cas, la perte n'est pas déduite. C'est donc une perte sèche. C'est la raison pour laquelle nous n'appelons pas cotisations les cotisations nulles.

**Le président:** Même si nous acceptons votre point de vue, cela change-t-il quelque chose à l'affaire qu'une ou de nombreuses personnes en soient touchées? Le contribuable, il va de soi, a droit à une évaluation, une évaluation qui l'autorise à interjeter appel.

**M. King:** S'il ne dispose d'aucun indice lui révélant que nous ne sommes pas d'accord avec lui, pourquoi voudrait-il d'un droit d'appel? Si un revenu est imposable, et que rien n'indique que nous nous y opposons, le droit d'appel n'a pas raison d'être.

**M. Poissant:** Mais nous ne saurons jamais si vous êtes d'accord ou non. C'est donc beaucoup plus dangereux. Vous dites que très rares sont les pertes qui servent à quelque chose. Cela signifie que très rares sont les contribuables qui demanderont de faire évaluer leurs pertes. Si une société fait faillite et subit perte sur perte, je ne pense pas qu'elle obligera votre ministère à faire une vérification, mais si elle est nécessaire pour s'assurer du montant de la perte subie par l'un ou l'autre, vous et le contribuable, je pense que la loi doit contenir une disposition disant que vous n'êtes pas d'accord ou nous permettant de vous demander de nous dire quand vous n'êtes pas d'accord. Quand le contribuable peut-il demander cela?

**M. King:** En vertu du projet de loi, il doit attendre que nous lui disions si nous sommes d'accord ou pas.

**M. Gillespie:** Chose que vous pouvez ne jamais faire.

**M. King:** C'est exact.

Si nous rendons des cotisation nulles dont il peut être interjeté appel, le contribuable est contraint de prendre des mesures dans les 90 jours qui suivent, alors que si nous ne changeons rien à la situation actuelle il peut attendre jusqu'au moment où il utilisera cette perte dans l'année d'imposition, et dans ce cas, il peut s'éviter des tas d'ennuis et des frais, jusqu'à ce que cette perte corresponde pour lui à des dollars fiscaux. Je tiens à souligner que c'est la raison pour laquelle un grand nombre de contribuables n'en font pas la demande. Ils ne sont que trop heureux d'attendre l'année d'imposition suivante.

**M. Gillespie:** Est-ce que cette perte ne correspondrait pas immédiatement à des dollars fiscaux pour le contribuable s'il voulait appliquer cette perte à l'année précédente?

**M. King:** C'est juste, et dans un tel cas nous y sommes contraints, parce que nous devons lui faire parvenir une cotisation pour l'année précédente et qu'il peut en appeler. Si nous n'effectuons pas automatiquement un ajustement pour l'année d'imposition précédente en tenant compte de cette perte, il a le droit d'interjeter appel.



[Text]

**Mr. Gillespie:** He does not have the right to appeal it if you issue a nil assessment.

**Mr. King:** It is in the act that we have to carry his loss back. That is mandatory under the act.

**Mr. Poissant:** That is the only exception in the act, but not when it applies forward.

**Mr. King:** If he has a taxable year, then, he can appeal that and question the amount of loss in that year.

Every time a taxable year arises, the items open to appeal are all in those losses that were made up to reduce this income. So, the taxpayer does not lose any right to question the loss.

**Mr. Gillespie:** If a taxpayer feels he has a non-capital loss that should be carried back and the department disagrees and issues a nil assessment, what recourse would the taxpayer then have?

**The Chairman:** None.

**Mr. King:** He would have to have protected his previous year by a Notice of Objection.

**Mr. Poissant:** How would the taxpayer know that the department disagrees?

**Mr. King:** If the department disagrees, it would have to notify the taxpayer, and the taxpayer could then ask for a determination.

**Mr. Poissant:** When would the department notify the taxpayer?

**Mr. King:** When a determination is made.

**The Chairman:** Exactly.

**Mr. King:** The minister's letter is quite clear in that respect, and I don't think we have changed that approach.

**The Chairman:** You perhaps might change your view if you read the next sentence. He says:

This will allow the taxpayer to appeal the determination immediately in all cases where he wishes to do so.

And "This" refers to a request for a determination.

**Mr. King:** If we made a determination.

**The Chairman:** I assume that there will be a determination in the event that the taxpayer requests one. We are playing with words. The view of the committee in this connection is well known. It is in the record. The committee's view has not changed in the interim. We think it should be dealt with effectively, and we do not think it is a problem of "substantial administrative costs" to deal with.

**Senator Cook:** Did I understand you to say, Mr. King, that in the event that the law is amended in the way suggested by the Chairman, the taxpayer, in the event that he requested and got an assessment, would have to act within 90 days or lose his right of appeal?

[Traduction]

**M. Gillespie:** Mais il n'a pas le droit d'interjeter appel si vous rendez une cotisation nulle.

**M. King:** La loi prévoit que nous devons reporter cette perte à l'année d'imposition précédente. Elle nous y oblige.

**M. Poissant:** C'est la seule exception que contienne la loi, mais elle ne vaut pas pour une année d'imposition à venir.

**M. King:** S'il a une année d'imposition il peut alors en appeler et contester le montant de la perte au cours de cette année.

Pour chaque année d'imposition, les questions dont il peut être interjeté appel ont toutes trait aux pertes qui ont contribué à réduire ce revenu. Ainsi, le contribuable ne perd aucunement son droit de contester la perte.

**M. Gillespie:** Si un contribuable estime qu'il a une perte autre qu'en capital qui doit être reportée à l'année d'imposition précédente et que le Ministère s'y oppose et rend une évaluation nulle, quels recours le contribuable peut-il alors avoir?

**Le président:** Aucun.

**M. King:** Il aurait dû contester l'évaluation de son année d'imposition précédente par un avis d'opposition.

**M. Poissant:** Comment le contribuable peut-il savoir que le Ministère n'est pas d'accord?

**M. King:** Si le Ministère s'oppose, il doit informer le contribuable, et ce dernier peut alors demander une évaluation.

**M. Poissant:** Quand le Ministère avise-t-il le contribuable?

**M. King:** Quand une évaluation est faite.

**Le président:** C'est exact.

**M. King:** La lettre du ministre est très claire à ce sujet et je ne pense pas que nous ayions modifié cette façon de voir.

**Le président:** Il est possible que vous changiez d'opinion si vous lisez la page suivante. Il y est écrit:

Cette procédure permettra au contribuable de faire appel de la détermination, sans délai, dans tous les cas où il désire le faire.

Et «Cette procédure» a trait à la requête d'une détermination.

**M. King:** Si nous avons fait une telle détermination de ses pertes.

**Le président:** Je suppose qu'une détermination des pertes sera effectuée si le contribuable le demande. Nous jouons sur les mots. L'opinion du Comité à cet égard est bien connue; elle est consignée au procès-verbal. L'opinion du Comité n'a pas changé entre-temps. Nous pensons que cette question devrait être réglée efficacement et nous ne croyons pas qu'il s'agisse d'un problème «de coûts administratifs élevés» à résoudre.

**Le sénateur Cook:** Monsieur King, avez-vous bien dit que dans le cas où la loi est modifiée de la façon proposée par le président, le contribuable qui a demandé et obtenu l'établissement de sa cotisation fiscale, devrait agir dans un délai de 90 jours pour faire appel, à défaut de quoi il perdrait son droit d'appel?

[Text]

**Mr. King:** If he got a determination. It would be the same as an assessment.

**Senator Cook:** As it is now, the taxpayer retains his right until such time as he applies the loss. Do you not think that the fear of being shut out after 90 days would be sufficient deterrent against frivolous and vexatious requests for assessments?

**Mr. King:** No, because the taxpayer will be able to question that loss when it is applied, in any event.

**Senator Cook:** What does he lose, then, by not acting within 90 days?

**Mr. King:** If the department makes a determination, he then has a determination, which is just like a taxable assessment, and any challenge must be instituted within 90 days.

**The Chairman:** What is wrong with that?

**Mr. King:** If you follow this through, you will find that if the court finds against the taxpayer, that is the end of the matter.

**The Chairman:** I say again, what is wrong with that?

**Mr. King:** Not a thing, Mr. Chairman. However, he is pushed to do this as a result of the determination faster than he would be had he waited until he applied the loss, because he could appeal that loss and the calculation of that loss could be three years hence when he has a taxable income. That is one of the reasons why it is not necessarily to the taxpayer's advantage to get a determination. It shortens his time. The clock is running faster than it should.

**The Chairman:** Why this concern for the taxpayer?

**Mr. King:** I think it has come out several times in this discussion, Mr. Chairman, that the department feels that it cannot use manpower efficiently by reviewing nil assessments and loss assessments. That is basically the reason why the "open door" that you wish to have in the legislation is not there. It would put the department at the whim of the taxpayer in terms of the review of nil or loss assessments.

**The Chairman:** In dealing with this last year, I understood the minister to say that the matter we are complaining about would be dealt with administratively until such time as an amendment was made in accordance with this undertaking. You cannot go on dealing administratively forever when the law, as settled by the courts, is that a nil assessment is no assessment. What is meant by "dealing with it administratively"? Will the department make a decision?

**Mr. King:** I think what was meant, Mr. Chairman, was that where a taxpayer had a legitimate reason for asking the department to review his loss—perhaps because he was wind-

[Traduction]

**M. King:** S'il a obtenu la détermination du montant de sa perte. Elle équivaudrait à l'établissement du montant de l'impôt qu'il doit payer.

**Le sénateur Cook:** A l'heure actuelle, le contribuable conserve ce droit jusqu'à ce qu'il applique la perte. Ne pensez-vous pas que la crainte de ne pas pouvoir faire appel après un délai de 90 jours serait un moyen de dissuasion suffisant contre les demandes futiles et tracassières en vue de l'établissement du montant de l'impôt dû?

**M. King:** Non, parce que de toute façon le contribuable sera en mesure de contester cette perte lorsqu'elle est appliquée.

**Le sénateur Cook:** Que perd-il donc en ne faisant pas appel dans un délai de 90 jours?

**M. King:** Si le ministère détermine le montant de sa perte, dans ces conditions le montant de la perte a été déterminé ce qui équivaut à l'établissement du montant de l'impôt dû, et toute contestation doit être effectuée dans un délai de 90 jours.

**Le président:** Qu'avez-vous à redire à cela?

**M. King:** Si vous poursuivez l'étude de cette question, vous constaterez que si le tribunal se prononce contre le contribuable, la question est réglée.

**Le président:** Je le répète, qu'avez-vous à redire à cela?

**M. King:** Je n'ai aucune objection, monsieur le président. Toutefois, à la suite de la détermination du montant de sa perte, on le pousse à le faire dans un plus court délai que s'il avait attendu jusqu'à ce qu'il l'ait appliquée, parce qu'il pourrait faire appel de cette perte et elle pourrait être calculée dans trois ans lorsqu'il aurait un revenu imposable. C'est une des raisons pour lesquelles le contribuable n'a pas nécessairement avantage à obtenir une détermination. Elle réduit le délai qui lui est imparti; le pendule oscille plus vite qu'il ne le devrait.

**Le président:** Pourquoi vous préoccupez-vous tant du contribuable?

**M. King:** Je pense qu'il est ressorti plusieurs fois de cette discussion, monsieur le président, que le ministère juge qu'il ne peut pas employer efficacement son personnel en procédant à l'examen de cotisations nulles et d'évaluation de pertes. C'est fondamentalement la raison pour laquelle «la porte ouverte» qu'on désire avoir dans la mesure législative en est absente. Le ministère se trouverait à la merci du contribuable en ce qui concerne l'examen de l'évaluation des cotisations nulles ou des pertes.

**Le président:** Au cours de l'étude de cette question l'an dernier, le ministre a déclaré que la question dont nous nous plaignions serait réglée administrativement jusqu'à ce qu'une modification ait été apportée conformément à son engagement. Nous ne pouvons pas continuer à la régler indéfiniment administrativement lorsque la loi, établie par les tribunaux, est qu'une évaluation nulle équivaut à l'absence d'évaluation. Que veut-on dire par «régler administrativement»? Le ministère prendra-t-il une décision?

**M. King:** Je pense, monsieur le président, qu'on veut dire que lorsqu'un contribuable a une raison légitime de demander au ministère d'examiner sa perte, peut-être parce qu'il liquide



[Text]

ing up or going to amalgamate—we will accede to such requests. As I read this discussion, that is the administrative effort we would make in trying to overcome the problem.

**Senator Cook:** How many requests in this respect have you turned aside?

**Mr. King:** That is a difficult question for me to answer. I do not believe our Operations Branch would turn aside any legitimate request, such as in the case of the sale of the company, a transfer of control, amalgamation, winding up, and so forth.

**Senator Cook:** How many requests made without good reason have you turned aside?

**Mr. King:** I do not know of any. Taxpayers generally do not like auditors prowling around in their books.

**Senator Lang:** Particularly National Revenue auditors.

**Senator Cook:** So, this really doesn't inconvenience you at all.

**The Chairman:** I do not think we can carry this discussion further. We will have to hear the minister. We have your explanation. We felt we had an undertaking from the minister that the right of the taxpayer to demand an assessment was being provided.

**Mr. King:** The undertaking you refer to, Mr. Chairman, is the letter of December 23, 1976?

**The Chairman:** I am reading from page 424 of *Debates of the Senate* of February 16, 1977. As we interpret that statement, if a taxpayer requests a determination, the minister will provide one. But that does not mean when he feels like it. It is tied to the request.

**Mr. King:** The letter reads, in part:

Where my Department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer, our official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it.

**The Chairman:** You mean that when you issue a nil assessment you have not looked at the return and you have not decided whether he is claiming truthfully?

**Mr. King:** Thousands and thousands of nil assessments are issued without any real audit of the return.

**The Chairman:** I do not think we can justify any further time on this at the moment. We have this undertaking from the minister and we can go ahead with our interpretation of it and then we will have to determine what we will do, because we have some rights too.

**Mr. King:** I understand that.

**The Chairman:** This bill in particular, you have put so many goodies in it, it is going to be a very difficult job to say that the bill should not pass into law, notwithstanding some disagree-

[Traduction]

son exploitation ou qu'ils procède à une fusion, nous accédons à une telle requête. En lisant le compte rendu de cette discussion, je me rends compte qu'il s'agit de l'effort administratif que nous ferions pour essayer de surmonter cette difficulté.

**Le sénateur Cook:** Combien de demandes à ce sujet avez-vous rejetées?

**M. King:** Il m'est difficile de répondre à cette question. Je ne pense pas que notre direction des opérations rejeterait toute requête légitime, telle que dans le cas de la vente d'une entreprise, d'un transfert de contrôle, d'une fusion, d'une liquidation et autres opérations.

**Le sénateur Cook:** Combien de requêtes injustifiées avez-vous rejetées?

**M. King:** Je n'en connais pas. Généralement les contribuables n'aiment pas que les vérificateurs comptables examinent leurs livres.

**Le sénateur Lang:** Particulièrement ceux du ministère du Revenu national.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, cela ne vous gêne pas du tout.

**Le président:** Je ne pense pas que nous puissions poursuivre la présente discussion; nous devons entendre le ministre. Nous avons entendu votre explication; nous pensions que le ministre avait pris l'engagement que le droit du contribuable de demander une évaluation serait prévu.

**M. King:** L'engagement que vous mentionnez, monsieur le président, est la lettre du 23 décembre 1976?

**Le président:** Je lis la page 424 des débats du sénat du 16 février 1977. Si je comprends bien ce texte, le ministre acquiescera à toute demande de détermination de la part des contribuables. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il le fera selon son bon plaisir. Cela dépendra de la demande.

**M. King:** La lettre dit ceci:

«Lorsque mon ministère a déterminé le montant de la perte d'un contribuable et que ce montant diffère de la perte déclarée par le contribuable, notre détermination officielle de la perte sera communiquée à la demande du contribuable...»

**Le président:** Vous voulez dire que lorsque vous établissez une cotisation nulle, vous n'avez pas tenu compte du revenu et que vous n'avez pas déterminé si la réclamation était justifiée?

**M. King:** Des milliers de cotisations nulles sont émises sans aucune vérification véritable des revenus.

**Le président:** À mon avis, il serait inapproprié de passer plus de temps sur ce point. Nous avons l'engagement du ministre et nous pouvons l'interpréter à notre façon. Puis, nous devons décider de ce que nous ferons, car nous avons nos droits, nous aussi.

**M. King:** Je vous comprends.

**Le président:** Ce bill en particulier comporte tant de vertus qu'il sera très difficile de prétendre qu'il ne doit pas être adopté, même si nous y avons quelque objection. Je ne m'at-

[Text]

ments we have with it. But I would not expect that that should influence the decision of the minister.

Now, I know that Senator Laird has a question he wants to ask and I have told Mr. King about it. There are several departmental officials here who may be able to deal with it. It has to do with the Canada-U.S. tax agreement.

**Mr. King:** I will ask these gentlemen to take care of that.

**Senator Lang:** Does this have anything to do with the bill before us, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It has to do with the Income Tax Act.

**Senator Laird:** Thank you, Mr. Chairman. This might be quite relevant because the matter of the effect of the tax convention might very well affect the terms of Bill C-11.

Recently there was an agreement, or that is what I would call it, between the former Minister of National Revenue and the head of the IRS reduced to writing, I think in an exchange of correspondence, whereby it was agreed that in the case of multinational corporations the auditors of the departments concerned could do an audit of the books of the corporation together. You are aware of that. By the way it might be a good idea if we had on record here the exact wording of the exchange of letters. Do you have that?

**Mr. Robert Read, Acting Director, Provincial and International Relations Division, Department of National Revenue:** Yes.

**The Chairman:** Perhaps it would be a good idea to have the other gentlemen introduced to the committee as well.

**Mr. Richard Campbell, Senior Officer, Audit Research Division, Department of National Revenue:** I am Richard Campbell, Senior Officer, Audit Research Division, Department of National Revenue.

**Senator Laird:** So we are with Revenue Canada (Taxation) now, and Messrs. Read and Campbell are from that department.

Now, to continue, do you happen to have a copy of the exchange?

**Mr. Campbell:** Yes, I have.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, would it not be a good idea to have that on the record?

**Mr. Read:** This was tabled in the House of Commons a day or two after it was signed.

**The Chairman:** Have you a copy of it that you can file here?

**Mr. Read:** Yes.

**Senator Laird:** Arising out of personal experience in the past and contemporary complaints from various people who have multinational corporations, I am deeply concerned about this business of the examination of the books of such a corporation together by the auditors of the department in the United

[Traduction]

tends pas à ce que notre opinion influence la décision du ministre.

Maintenant, je sais que le sénateur Laird voudrait poser une question dont j'ai soufflé mot à M. King. Le Ministère a délégué plusieurs fonctionnaires pour répondre à nos questions. La question du sénateur se rapporte à l'accord fiscal conclu entre le Canada et les États-Unis.

**M. King:** Je demanderai donc à ces messieurs d'y répondre.

**Le sénateur Lang:** Cela a-t-il quelque chose à voir avec le bill que nous étudions, monsieur le président.

**Le président:** Cette question se rapporte à la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Laird:** Merci, monsieur le président. Cette question pourrait même être très utile, car le problème de l'incidence de l'accord fiscal pourrait très bien influencer sur les modalités du bill C-11.

Récemment, une entente, si je puis m'exprimer ainsi, a été conclue entre l'ancien ministre du Revenu national et le directeur du fisc américain. Cet accord a été officialisé dans un échange de correspondances dans lesquelles on a convenu que, dans le cas des sociétés multinationales, les vérificateurs des ministères concernés pourraient procéder ensemble à la vérification des livres des dites sociétés. Vous êtes au courant de cet accord, n'est-ce pas? Incidemment, il serait peut-être bon de verser au compte rendu une copie conforme de cet échange de correspondances. Ces documents sont-ils disponibles?

**M. Robert Read, Directeur Intérimaire, Division des Relations Provinciales et Internationales, Ministère du Revenu National:** Oui.

**Le président:** Peut-être serait-il bon également de présenter les autres fonctionnaires aux membres du Comité.

**M. Richard Campbell, haut fonctionnaire, Division des Recherches comptables, Ministère du Revenu National:** Mon nom est Richard Campbell, haut fonctionnaire à la Division des recherches comptables du ministère du Revenu national.

**Le sénateur Laird:** Nous avons donc devant nous les représentants de Revenu Canada-Impôt, et je crois comprendre que MM. Read et Campbell sont affectés à ce ministère.

Poursuivant notre discussion, avez-vous une copie de cette échange de correspondances avec vous?

**M. Campbell:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, ne serait-il pas bon de verser ce document au compte rendu?

**M. Read:** Ce document a été déposé à la Chambre des communes, un jour ou deux après avoir été signé.

**Le président:** En avez-vous une copie que nous pourrions déposer ici?

**M. Read:** Oui.

**Le sénateur Laird:** D'après mon expérience et les plaintes reçues récemment de plusieurs personnes qui sont en relation avec les sociétés multinationales, je m'inquiète vivement de cette possibilité d'avoir à vérifier, conjointement avec les vérificateurs du ministère du Revenu des États-Unis et nos propres



[Text]

States and our own assessors here. Now let us be frank about it. We consider that your department is very fair and expeditious in dealing with matters, but I have found from personal experience that that is not true of the IRS auditors and assessors, and that is a matter that interests me very much, because there could very well be an undue delay in arriving at a final decision. What protection have we against that?

**Mr. Read:** I think, as you know, we would push for an early solution, but I cannot answer for the IRS, I'm afraid. We would push them as much as we can, as we do in other dealings with them. I agree with you, our experience has on occasion not been too good, but not always.

**Senator Laird:** No, not always, they make exceptions, but I happen to know the situation and that is why I am speaking so dogmatically. It has happened.

**The Chairman:** Senator Laird, having taken this subject matter into this forum, don't you think that we should now consider the agreement, as and when it is tabled, and see whether there is any further information we require, and then proceed at that time?

**Senator Laird:** Yes. I was going to ask this witness, Mr. Chairman—and this, I know, exists—are there written guidelines as to the course of conduct of the respective assessors from the respective departments?

**Mr. Read:** Yes, we have them; my colleague has them.

**Senator Laird:** Then I ask, Mr. Chairman, if we could put that on record, because these guidelines should set forth the course of conduct expected to be followed on both sides, and it may very well give us a clue as to how far the measure of so-called co-operation goes, because I am afraid it is not going to end up in being co-operation. So I suggest, Mr. Chairman, that that would be very helpful for our record.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, may I ask Senator Laird a question? Are you talking about Canadian companies who are involved in overseas operations or in out-of-the-country operations?

**Senator Laird:** Yes.

**Senator Lang:** What right has the IRS to audit a Canadian company's records?

**Senator Laird:** That is another thing. Actually it is all done, presumably, under Article XXI of the tax convention between Canada and the United States.

**Mr. Read:** Articles XIX and XXI.

**Senator Laird:** The important thing is that in those articles, at least in Article XXI, they do limit the exchange of information to certain items; but it is still very important to have before us the guidelines—which have been reduced to writing I happen to know—because that would give us some idea of how this thing is intended to operate.

[Traduction]

évaluateurs les livres de ces sociétés. Soyons francs; nous ne doutons pas que votre ministère soit juste et efficace en la matière, mais mon expérience m'a appris que ce n'est pas le cas des vérificateurs et évaluateurs du fisc américain. C'est un sujet qui m'intéresse beaucoup, car nous pourrions très bien avoir à subir un délai injustifié avant d'en arriver à une décision finale. Quel moyen avons-nous de prévenir une telle situation?

**M. Read:** Comme vous le savez, nous ferons notre possible pour que les décisions soient prises rapidement, mais j'ai bien peur de ne pouvoir m'engager au nom de l'IRS à cet égard. Nous les presserions autant que nous le pourrions, comme nous le faisons dans d'autres transactions avec eux. Je suis d'accord avec vous, nous n'avons pas toujours très bien réussi.

**Le sénateur Laird:** Non, pas toujours. Il y a des exceptions, mais il se trouve que je connais la situation et c'est pourquoi je suis si positif. Cela s'est déjà produit.

**Le président:** Sénateur Laird, maintenant que cette question nous a été soumise, ne croyez-vous pas que nous devrions considérer l'accord lorsqu'il sera présenté, voir si nous avons alors besoin d'autres renseignements, puis aviser à partir de là.

**Le sénateur Laird:** Oui. Je vais demander à ce témoin, monsieur le président, et je sais que la réponse sera affirmative—s'il y a des directives écrites sur la ligne de conduite des évaluateurs respectifs de chaque ministère?

**M. Read:** Oui. Nous les avons. Mon collègue les a.

**Le sénateur Laird:** Je demanderai alors, monsieur le président, si nous pourrions les verser au procès-verbal parce que ces directives devraient établir la ligne de conduite qui devrait être suivie par les deux côtés, et pourraient fort bien fournir un indice sur la mesure de présumée collaboration, parce que je crains fort qu'il n'y ait aucune collaboration. Je crois donc, monsieur le président, que ces renseignements nous seraient très utiles.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, puis-je interroger le sénateur Laird? Parlez-vous des sociétés canadiennes qui ont des exploitations outremer ou des exploitations à l'étranger?

**Le sénateur Laird:** Oui.

**Le sénateur Lang:** De quel droit l'IRS vérifie-t-il les livres d'une société canadienne?

**Le sénateur Laird:** C'est autre chose. En fait toute cette vérification est présumément effectuée en vertu de l'article XXI de la Convention fiscale conclue entre le Canada et les États-Unis.

**M. Read:** Les articles XIX et XXI.

**Le sénateur Laird:** Ce qui importe c'est que ces articles, du moins l'article XXI, limite l'échange de renseignements à certains domaines; mais il n'en demeure pas moins important que nous ayons ces directives—qui ont été écrites d'après ce que j'ai appris—parce que nous aurions ainsi une meilleure idée de la façon dont ces accords doivent fonctionner.

[Text]

**Senator Lang:** I am not talking about exchanging information as between the two bodies involved, Canada and the U.S. That could be agreed upon by treaty. I would be surprised if there is any right under Canadian law to allow a U.S. auditor into a Canadian company's files.

**Mr. Read:** This is not aimed at that. It is aimed at multinational corporations.

**Senator Lang:** I am talking about a Canadian-incorporated company which may be engaged in foreign activities, yes.

**Mr. Read:** If it is engaged in business in the United States—for example, has a subsidiary there—then they have a right to look at that subsidiary's books.

**Senator Lang:** I am not questioning that.

**The Chairman:** Under this agreement or under its protocol, or whatever you want to call it—

**Mr. Read:** Under the convention. This agreement hangs under the convention which spells out the parameters.

**The Chairman:** As I understand the convention, Article XXI provides for information to be provided by the Canadian minister, if there is a request from his opposite person in the United States.

**Mr. Read:** That is right, and Article XIX limits that. It sets out the parameters to say that it can only be used for tax purposes.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Read:** So they have to have a tax interest before we will provide information.

**Senator Lang:** I am afraid I have not really drawn my distinction accurately. I am trying to distinguish between the transmission of information from a Canadian department to a U.S. department and the direct access, by IRS in this case, to the books of a Canadian company.

**Mr. Read:** That is covered in the instructions we issue to our own people. Perhaps Mr. Campbell could comment on that.

**Mr. Campbell:** You will be reading our guidelines, and attached to the guidelines is the working arrangement.

**The Chairman:** Well, is the provision made whereby direct access is available?

**Mr. Campbell:** There will be no actual interchange of audit personnel between the two countries and no exchange of audit plan. But the point is there is no exchange of audit personnel. We will have a team working on the Canadian entities and the IRS will have a team working on the U.S. entities.

**Senator Cook:** If they want information they ask you to get it for them.

**Mr. Campbell:** That is correct, yes.

**Senator Cook:** And you do the same with respect to an American company.

**Mr. Campbell:** Yes.

**Senator Lang:** That is fair enough.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Je ne parle pas de l'échange de renseignements entre les deux entités en cause, le Canada et les États-Unis; on pourrait s'entendre sur cette question par traité—je serais étonné que la loi canadienne permette à un évaluateur américain de vérifier les livres d'une société canadienne.

**M. Read:** Ce n'est pas le but poursuivi. On vise les multinationales.

**Le sénateur Lang:** Je parle d'une société constituée en corporation au Canada qui poursuit des activités à l'étranger.

**M. Read:** Si elle effectue des affaires aux États-Unis par exemple, si elle y a une filiale—alors, ce pays a le droit d'examiner les livres de la filiale.

**Le sénateur Lang:** Je ne le conteste pas.

**Le président:** En vertu de cet accord ou de son protocole, ou quel que soit le nom que vous lui donniez—

**M. Read:** En vertu de la convention. Cet accord est valable en vertu de la convention qui en stipule les dispositions.

**Le président:** Si je comprends bien la convention, l'article XXI prévoit que des renseignements doivent être fournis par le ministre canadien, si son homologue américain en fait la demande.

**M. Read:** C'est juste, et l'article XIX, limite ce pouvoir aux fins fiscales.

**Le président:** En effet.

**M. Read:** Il faut donc que l'affaire en suspens soit d'ordre fiscal pour que nous fournissions des renseignements.

**Le sénateur Lang:** Je crains ne pas avoir exposé ma distinction correctement. J'essaie de distinguer entre la transmission de renseignements d'un ministère canadien à un ministère américain et l'accès direct par l'IRS, dans ce cas-ci, aux livres d'une société canadienne.

**M. Read:** Ce point est abordé dans les instructions que nous distribuons à notre propre personnel. Peut-être M. Campbell pourrait-il en traiter.

**M. Campbell:** Vous lirez nos directives ainsi que le document de travail qui les accompagne.

**Le président:** Y prévoit-on un accès direct dans la mesure du possible?

**M. Campbell:** Il n'y aura aucun vrai échange de personnel de vérification entre les deux pays, ni aucun échange de programme de vérification. Il n'y a donc aucun échange de personnel de vérification. Nous aurons une équipe qui travaillera sur les documents canadiens et l'IRS affectera une équipe aux documents américains.

**Le sénateur Cook:** Si les Américains veulent des renseignements, ils vous demanderont de les leur fournir.

**M. Campbell:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et vous faites de même pour ce qui est d'une société américaine.

**M. Campbell:** Oui.

**Le sénateur Lang:** C'est assez équitable.



[Text]

**The Chairman:** I think this is as far as we can take it today.

**Senator Laird:** I think you are right, Mr. Chairman. We almost have to look at the guidelines plus the written arrangements. Perhaps then we could have the pleasure of having Messrs. Campbell and Read before us again.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen.

All right. We will now adjourn, but we will meet again tomorrow morning at 9.30 in Room 356.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Je crois que nous allons limiter ici nos travaux pour aujourd'hui.

**Le sénateur Laird:** Vous avez raison, monsieur le président. Il nous reste encore pratiquement à examiner les directives en plus des dispositions écrites. Peut-être MM. Campbell et Read pourront-ils revenir comparaître, une fois cette étape franchie?

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs.

Voilà, nous suspendrons maintenant nos travaux jusqu'à demain matin, à 9 h 30, dans la salle 356.

Le Comité suspend ses travaux.



















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Life Underwriters Association of Canada:*

Mr. R. Norris Bowden, Chairman of the Board and Chief Executive Officer;  
Mr. Reginald L. Kayler, Executive Director and Legal Counsel; and  
Mr. Ross M. Durant, Member of the Board of Directors.

### *Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch):*

Dr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister;  
Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division; and  
Mr. R. A. Friesen, Special Advisor.

### *Revenue Canada—Taxation:*

Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division;  
Mr. R. J. L. Read, Acting Director, Provincial and International Relations Division; and  
Mr. R. E. Campbell, Senior Advisor, Audit Research Division.

### *L'Association des assureurs-vie du Canada:*

M. R. Norris Bowden, président du Conseil d'administration et administrateur-en-chef;  
M. Reginald L. Kayler, directeur exécutif et conseiller juridique; et  
M. Ross M. Durant, membre du Conseil d'administration.

### *Ministère des Finances (Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales):*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint par intérim;  
M. R. A. Short, directeur, Division de la législation sur la politique fiscale; et  
M. R. A. Friesen, conseiller spécial.

### *Revenu Canada—Impôt:*

M. R. M. King, directeur par intérim, Division des modifications courantes;  
M. R. J. L. Read, directeur par intérim, Division des relations provinciales et internationales; et  
M. R. E. Campbell, premier conseiller, Division des recherches comptables.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, November 17, 1977

Le jeudi 17 novembre 1977

Issue No. 5

Fascicule n° 5

### Fifth Proceedings on:

### Cinquième fascicule concernant:

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

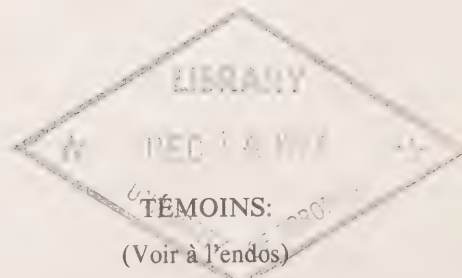
---

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

LIBRARY  
DEC 14 1977  
TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 17, 1977

(8)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond and Laird. (11)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee.

*Witnesses: Revenue Canada—Taxation:* Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division. *Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch):* Dr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister; Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division; Mr. T. C. Morris, Tax Policy Legislation Division; and Mr. R. A. Friesen, Special Advisor.

The Committee continued with its examination of the Departmental Officials, assisted therein by Mr. Gillespie.

APPENDIX "A"—Working arrangement between the United States Internal Revenue Service and the Department of National Revenue-Taxation under the terms of the Canada—U.S. Reciprocal Tax Convention; together with the guidelines relating thereto.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 NOVEMBRE 1977

(8)

Conformément à l'avis d'ajournement et la motion de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour entreprendre:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou de toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond et Laird. (11)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins: Revenu-Canada—Impôt:* M. R. M. King, directeur par intérim, Division des modifications courantes. *Ministère des Finances (Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales):* M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint par interim; M. R. A. Short, directeur, Division de la législation sur la politique fiscale; M. T. C. Morris, Direction de la législation sur la politique fiscale; et M. R. A. Friesen, conseiller spécial.

Le Comité poursuit son examen des hauts fonctionnaires du ministère, avec l'aide de M. Gillespie.

APPENDICE «A»—Accord entre l'Internal Revenue Service des États-Unis et le ministère du Revenu national—impôt, aux termes de la Convention relative à l'impôt entre le Canada et les États-Unis, ainsi que les lignes directrices pertinentes.

A 11 h 50 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 17, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have a number of questions for the officials from the Department of Finance. We gave them a real indication of them last night, so they will be ready. However, we have Mr. King here and if we proceeded he would be sitting here all morning, although we have just one question for him. Perhaps we should dispose of that question, and then he will be free to leave if he wishes.

**Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. King, this question came up during the course of our review of Bill C-11. The question was put, and we were not able to get the department's answer, as to why the department does not issue advance binding rulings determining the value of taxpayers' assets.

**Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division Department of National Revenue—Taxation:** There are two or three reasons for that. One of them, as you may be aware, we have already announced in our information circular on it.

**The Chairman:** What is the number of that circular?

**Mr. King:** The circular is 70-6, September 14, 1970. It outlines where the department will give advance rulings and where it will not. Under the heading where it will not, these remarks appear:

Where a matter on which a determination is requested is primarily one of fact

Now, it is these three words that are pertinent:

or where the circumstances are such that all the pertinent facts cannot be established at the time of the request for the ruling

Now, advance rulings, as you know, are usually concerned with a date in the future, because the transaction has not happened yet and there must be time for the taxpayer to consult his advisers, and so on, and decide whether he will proceed with the transaction. This may not be very far in the future, it is true, but a great many things can happen in a short time that would affect the value of assets. Minority interests could be sold to get a majority interest; suddenly land becomes much more valuable and so on. That is one of the reasons.

The other is that it is a tremendously contentious issue as to what the value of property is in many cases. Goodwill is a good example. We feel that such a contentious issue is probably better left to the courts.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les propositions budgétaires concernant l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous avons un certain nombre de questions à poser aux fonctionnaires du ministère des Finances. Nous leur en avons donné une bonne idée hier soir, de sorte qu'ils seront prêts. M. King est parmi nous et, si nous passions à l'ordre du jour il serait assis ici toute la matinée, bien que nous n'ayons qu'une question à lui poser. Peut-être devrions nous discuter d'abord de cette question et M. King serait libre de partir s'il le désire.

**M. Thomas S. Gillespie, conseiller au Comité:** Monsieur King, cette question a été soulevée au cours de notre examen du Bill C-11. La question a été posée et nous n'avons pas été en mesure d'obtenir du ministère qu'il nous dise pourquoi il ne publie pas de décisions anticipées définitives pour déterminer la valeur de l'actif des contribuables?

**M. R. M. King, directeur adjoint, Division des modifications courantes, Revenu Canada, Impôts:** Il y a à cela deux ou trois raisons. Comme vous le savez peut-être, nous en avons déjà une dans notre circulaire.

**Le président:** Quel est le numéro de cette circulaire?

**M. King:** La circulaire 70-6 du 14 septembre 1970. Elle expose les cas où le ministère fournira des décisions anticipées et ceux où il ne le fera pas. Dans cette dernière rubrique on note les remarques suivantes:

Lorsque la question sur laquelle on demande au ministère de statuer en est essentiellement une de fait,

Ces trois mots qui sont pertinents:

ou lorsque des circonstances sont telles qu'on ne peut établir tous les faits pertinents au moment de la demande de décision,

Maintenant, comme vous le savez, les décisions anticipées ont d'ordinaire trait à une date dans le futur, parce que la transaction n'a pas encore été effectuée et que le contribuable doit avoir le temps de consulter ses conseillers, etc., et décider s'il va opérer la transaction. Il est vrai que cette dernière est peut-être prévue pour une date assez rapprochée, mais il peut se produire, en peu de temps, bien des événements susceptibles d'avoir des répercussions sur la valeur de l'actif. Les intérêts minoritaires peuvent être vendus pour obtenir un intérêt majoritaire; des terrains peuvent soudainement prendre beaucoup plus de valeur, etc. C'est là une des raisons.

L'autre raison c'est que, dans un très grand nombre de cas, il y a une question extrêmement litigieuse en ce qui concerne la valeur de la propriété. Un bon exemple est fourni par la clientèle. Nous pensons qu'il est probablement préférable de laisser aux tribunaux une telle question litigieuse.



*[Text]*

The third one is again a matter of staff. I rather dislike bringing this question up all the time, but we have many valuation problems right now because of completed events and we just do not have the valuers to take on any more at the moment.

The fourth point might be that if you wanted to get an advance ruling on a valuation, say, of shares a month from now, I am not sure how we could deal with the V-Day value of those shares. This is something in the past and I must admit that I am not sure that the advance procedure would allow us to make a statement on what the V-Day value of the shares was, because that is long gone.

Basically, those are the reasons for not issuing advance rulings on valuations.

**The Chairman:** Leaving it to the courts would mean that it could only become an issue in the courts if you had indicated a value and the person applying was not prepared to accept it.

**Mr. King:** That is true, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And that would indicate a completed transaction; you would not be dealing with a projected transaction in that case.

**Mr. King:** In the case of a completed transaction we would be able to look at the valuation at the precise moment the transaction occurred and take into account the factors at that time. Surprisingly enough, we seem to come to terms with the taxpayer in a great many cases and I do not believe this is a large problem, because we see very few courtcases on the question of valuation, although one would expect to see many more in view of the contentious issues.

**The Chairman:** No, but there may be some who do not go ahead, because of what you might indicate.

**Mr. King:** I agree.

**The Chairman:** Are there any questions of Mr. King?

**Senator Cook:** I did not quite understand when you made reference to something about having difficulties with V-Day and it is long past.

**Mr. King:** Senator, the problem there is that in advance rulings we would only consider them if no transactions had been completed. We will not consider them if transactions have already taken place. Now, V-Day is long gone; I am not suggesting that we would not consider the V-Day valuation in an advance ruling. All I am saying is that it is a bit nebulous whether we could consider a transaction that is long past in an advance ruling. We could deal with the valuation perhaps a month from now, but it is questionable whether we could go back and deal with the other one.

**Senator Cook:** But will you not have to decide on a V-Day valuation at some point in time?

*[Traduction]*

La troisième raison est une fois encore une question de personnel. Je répugne plutôt à toujours soulever cette question, mais nous avons à l'heure actuelle un grand nombre de problèmes d'évaluation par suite d'événements passés et nous n'avons pas assez de spécialistes dans cette branche.

La quatrième raison pourrait être que si vous voulez obtenir une décision anticipée sur une évaluation, disons sur des actions dans un mois à dater d'aujourd'hui, je ne vois pas comment nous pourrions opérer avec la valeur de ces actions le jour de l'évaluation. Il s'agit d'un événement situé dans le passé et je dois admettre que je ne suis pas certain que la procédure relative aux décisions anticipées nous permettrait de faire une déclaration en ce qui concerne la valeur des actions le jour de l'évaluation parce que tout cela se situe loin dans le passé.

Fondamentalement, ce sont là les raisons pour lesquelles on ne publie pas de décision anticipée en matière d'évaluation.

**Le président:** Le fait de laisser l'affaire aux tribunaux signifierait qu'elle ne pourrait être du ressort de ces tribunaux que si vous aviez indiqué une valeur et que la personne concernée ne veuille pas l'accepter.

**M. King:** C'est exact monsieur le président.

**Le président:** Et ceci dénoterait une transaction achevée. Dans ce cas, vous ne vous occuperiez pas d'une transaction envisagée.

**M. King:** Dans le cas d'une transaction achevée, nous pourrions examiner l'évaluation au moment précis où la transaction a eu lieu et tenir compte des facteurs de l'époque. Il est assez surprenant de constater que dans un grand nombre de cas nous semblons tomber d'accord avec le contribuable et je ne pense pas que ceci constitue un problème important parce que très peu d'affaires vont devant les tribunaux pour des questions d'évaluation, bien qu'on pourrait s'attendre à en voir beaucoup plus étant donné les questions litigieuses.

**Le président:** Non mais il y en a peut-être qui ne progressent pas par suite de ce que vous pourriez indiquer.

**M. King:** Je suis d'accord.

**Le président:** Y a-t-il des questions à poser à M. King?

**Le sénateur Cook:** Je n'ai pas très bien compris lorsque vous avez fait allusion à quelque chose relativement aux difficultés avec le jour de l'évaluation et la longue période écoulée.

**M. King:** Sénateur, le problème réside que dans des décisions anticipées nous ne ferions qu'envisager le cas où les transactions ont été achevées. Nous ne prenons pas en considération les cas où les transactions ont déjà été réalisées. A l'heure actuelle, le jour de l'évaluation est passé depuis longtemps et je ne propose pas que nous prenions en considération le jour de l'évaluation dans une décision anticipée. Ce que je dis, c'est qu'il est un peu nébuleux de savoir si nous pourrions prendre en considération une transaction qui a eu lieu il y a longtemps dans une décision anticipée. Nous pourrions peut-être nous occuper de l'évaluation dans un mois mais il est douteux que nous pourrions nous occuper de l'autre.

**Le sénateur Cook:** Mais ne serez-vous pas obligé de prendre à un moment donné une décision en ce qui concerne le jour d'évaluation?

[Text]

**Mr. King:** That is right. If we do not accept the taxpayer's figures, that is so.

**Senator Cook:** Is the V-Day valuation not always the same?

**Mr. King:** It should be.

**Senator Cook:** What is the difficulty?

**Mr. King:** Determining what it is.

**Senator Cook:** Oh, of course; with a private company, that is right.

**Mr. King:** The problem, also, is that taxpayers wish to have their V-Day valuations very high, naturally, because that protects the tax-free gain in the tax-free zone. This is not so in all cases, but in many cases they like to have the value later on low in order to produce a lesser capital gain. That is not always so, of course; there may be cases in which they want it to be high, also, but it is this conflict between V-Day and present-day valuation that we would face.

**Senator Cook:** But you will be faced with it, in any case, will you not, if someone dies or there is a transfer? You have to face that at some point.

**Mr. King:** Yes, unless it is a rollover, of course. If it is a rollover of a spouse trust there is no need to determine the figures at that time. It would only be when the spouse dies that we need concern ourselves with values.

**Senator Cook:** That makes it worse, because it would be that farther along in time.

**Mr. King:** That is true; this is very much so in the family farm rollover. We could be looking a long way down the line.

**Senator Laird:** That makes sense.

**The Chairman:** Are there further questions? Thank you, Mr. King. Now we have a series of questions to put to these witnesses. I should tell you that we have an addition to our ranks. Mr. Morris is an official in the taxation policy division and was not with us yesterday. However, I understand that Mr. Friesen, who was present yesterday, will arrive a little later. So this is an added member; I would like to feel that maybe the added strength was required because of the nature of the questions which we indicated.

**Mr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance:** Or yesterday's experience, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, it was a worthwhile experience.

**Mr. Neufeld:** And enjoyable, in fact.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, clause 3(2) of the bill provides that beneficial treatment be given to stock options extended by Canadian-controlled private corporations to their employees. Namely, that those employees will only be taxable on one-half the gain, if any, on the ultimate disposition of those shares. This is in contrast to the present system, whereby

[Traduction]

**M. King:** C'est exact. Si nous n'acceptons pas les chiffres du contribuable.

**Le sénateur Cook:** Le jour de l'évaluation n'est-il pas toujours le même?

**M. King:** Il le devrait.

**Le sénateur Cook:** Quelle est la difficulté?

**M. King:** La détermination.

**Le sénateur Cook:** Bien entendu, j'en conviens dans le cas d'une société privée.

**M. King:** Il y a également le problème que les contribuables désirent que les évaluations du jour de l'évaluation soient très élevées parce que, bien entendu, cela protège le gain exempt d'impôt dans la zone franche. Il n'en est pas toujours ainsi dans tous les cas mais, souvent ils aiment avoir la valeur ultérieure assez faible afin de présenter un gain de capital moindre. Bien entendu il n'en est pas toujours ainsi. Il peut y avoir des cas où ils désirent que la valeur soit élevée mais, c'est ce conflit entre l'évaluation le jour de l'évaluation et celle qui a lieu aujourd'hui auquel nous devons faire face.

**Le sénateur Cook:** Mais vous y feriez face de toute façon, n'est-ce pas si une personne meurt ou s'il y a un transfert? Vous devez y faire face à un certain moment.

**M. King:** Oui, à moins qu'il ne s'agisse d'un transfert. S'il s'agit du transfert de la fiducie d'un conjoint, il n'y a alors nul besoin de déterminer les chiffres. Ce n'est qu'en cas du décès du conjoint qu'il faut nous inquiéter des valeurs.

**Le sénateur Cook:** C'est encore pire parce que le délai serait encore plus long.

**M. King:** C'est exact; c'est tout à fait le cas pour le transfert d'une ferme familiale. Nous pourrions remonter très loin en arrière.

**Le sénateur Laird:** C'est logique.

**Le président:** Y-a-t-il d'autres questions? Merci M. King. Nous avons maintenant une série de questions à poser à ces témoins. Je dois vous dire que nous avons avec nous M. Morris, un représentant de la Division de la politique fiscale; M. Morris n'était pas avec nous hier. On m'a toutefois fait savoir que M. Friesen qui était avec nous hier, arrivera un peu plus tard. Nous avons donc un nouveau membre; j'ai bien l'impression qu'un membre a été ajouté en raison de la nature des questions.

**M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint intérimaire, Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** Ou l'expérience vécue hier monsieur le président.

**Le président:** C'était en effet une expérience valable.

**M. Neufeld:** Et en réalité profitable.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, l'article 3(2) du bill prévoit qu'un traitement de faveur soit accordé aux options relatives à l'achat d'actions qu'une corporation privée dont le contrôle est canadien offre à ses employés. Notamment, que pour ces employés, seule la moitié du gain, si gain il y a, soit imposable au moment de la liquidation de ces actions. C'est



*[Text]*

those stock options are taxable, or may be taxable at the time an employee exercises his option. You will recall that the question was raised before this committee as to why this favourable treatment should not be extended to public Canadian companies. I would like to address that question to the officials of the department, if I may?

**Mr. Neufeld:** Yes, Mr. Chairman; I believe that the purpose of this measure outlines the answer to your question. The purpose was really to assist small businesses in obtaining competent executive talent. We have received many representations from small businesses to the effect that they are at a disadvantage vis-à-vis large corporations in attracting executive talent and I personally believe that there is some truth in this. Large corporations provide more security, more opportunity and more perquisites than small companies are able to provide. So it occurred to us that this is one way in which we could help them.

Also, at the back of our minds was the fact that there was a period prior to tax reform when this type of provision related to all companies and it was found at that time, particularly through the investigations of the Carter Commission, that many unjustifiable abuses in terms of tax avoidance mainly, had crept into the system and that it was, therefore, beginning to eat away at the credibility of the system.

**The Chairman:** I was not aware there was such a thing as "justifiable abuse."

**Mr. Neufeld:** I do not think there is a justifiable abuse.

**The Chairman:** You were using the expression "unjustifiable abuse" a moment ago.

**Mr. Neufeld:** I think the word "unjustifiable" was certainly redundant, Mr. Chairman. Essentially to help business in this rather crucial area of the operations of small businesses, we felt this was a measure that could help them in their competition with large business, and if it were extended to all businesses, then that element would be washed out or cancelled.

**The Chairman:** When you say that element would be washed out, do you mean if you extended it to public corporations the small business, in its search for executive talent, would have nothing special to offer?

**Mr. Neufeld:** That is exactly right, Mr. Chairman.

**Senator Buckwold:** You did not consider the fact that there are many private companies that are large businesses—and I am thinking of Eaton's in this respect—as against some public companies that are relatively small businesses? Did that make any difference to you?

**Mr. Neufeld:** For reasons of simplicity in the tax law, you have to make sacrifices in other directions. It is as simple as that.

**Senator Buckwold:** I did not think the department made sacrifices.

**Mr. Neufeld:** We make sacrifices every day.

*[Traduction]*

tout à fait le contraire du système actuel en vertu duquel ces options relatives à l'achat d'actions sont imposables ou peuvent l'être au moment où un employé exerce cette option. Vous vous rappellerez qu'on avait déjà demandé au présent comité pourquoi ce traitement de faveur ne pourrait pas être accordé aux entreprises publiques canadiennes. J'aimerais poser cette question aux représentants du ministère, si c'est possible?

**M. Neufeld:** Oui, monsieur le président; je crois que l'objectif de cette mesure esquisse la réponse à votre question. Cette mesure visait effectivement à aider les petites entreprises à obtenir des cadres compétents. Nous avons reçu un grand nombre de doléances de la part des petites entreprises selon lesquelles elles se trouvent désavantagées par rapport aux grandes entreprises lorsqu'il s'agit d'attirer des cadres de talent et, je crois personnellement, qu'il y a là une certaine part de vérité. Les grandes sociétés offrent une plus grande sécurité, et des conditions plus avantageuses que les petites. Nous avons donc cru qu'il s'agissait là d'un moyen de les aider.

Nous avons également à l'esprit le fait qu'à un certain moment, avant la réforme fiscale, ces dispositions touchaient toutes les sociétés; nous avons alors découvert, surtout grâce aux enquêtes de la Commission Carter, qu'un grand nombre d'abus injustifiables, surtout des évasions fiscales, s'étaient glissés dans le système et commençaient, par conséquent, à en saper la crédibilité.

**Le président:** Je ne savais pas que pouvait exister «un abus justifiable».

**M. Neufeld:** Je ne pense pas qu'il existe d'abus justifiable.

**Le président:** Vous vous êtes servi de l'expression «abus injustifiable» il y a un moment.

**M. Neufeld:** Je crois que le mot «injustifiable» était quelque peu redondant, monsieur le président. Nous voulions essentiellement apporter une aide dans ce domaine assez crucial du fonctionnement des petites entreprises. Nous croyions qu'il s'agissait d'une mesure qui pourrait les aider à concurrencer les plus grandes entreprises et si elle était par la suite étendue à toutes les entreprises, cet élément serait alors éliminé ou annulé.

**Le président:** Lorsque vous dites que cet élément serait éliminé, entendez-vous par là que si vous l'étendiez aux sociétés publiques, les petites entreprises, en quête de cadres compétents, n'auraient rien de spécial à offrir?

**M. Neufeld:** C'est tout à fait exact, monsieur le président.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'aviez pas songé au fait qu'il existe beaucoup de sociétés privées qui sont des grosses entreprises, je pense alors à Eaton's, par opposition à certaines sociétés publiques qui sont relativement peu importantes? Cela faisait-il une différence pour vous?

**M. Neufeld:** Pour des raisons de simplicité dans le droit fiscal, vous devez faire des sacrifices dans d'autres domaines. C'est aussi simple que ça.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne pensais pas que le ministère faisait des sacrifices.

**M. Neufeld:** Nous faisons des sacrifices chaque jour.

[Text]

**The Chairman:** I think a more appropriate expression would be that they forego privileges that they enjoy.

**Mr. Gillespie:** On stock options, the more favourable treatment will be applicable to option agreements entered into after March 31, 1977. This will mean that those agreements already in force, for which options have not been exercised, will not be entitled to this favourable treatment. I am wondering whether your department has given consideration to the new provisions being applicable for all appropriate options being exercised after March 31.

**Mr. Neufeld:** I would like to pass this to Mr. Short.

**Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, we did give consideration to making the rules applicable to any option exercised after March 31, which is the budget date. We concluded that to do so would be inappropriate for two reasons: First, that presumably the terms of the arrangement would have been settled at the time the option agreement was entered into on the basis of the tax consequences at that time. Secondly, where the new rules are considerably more favourable, the taxpayer and his employer would, together, have the option of entering into a new agreement and taking advantage of the new rules. For those two reasons it was considered unnecessary to make the new rules apply to arrangements entered into before the budget date.

**The Chairman:** They could update the option agreements, could they not?

**Mr. Short:** That would be open to them.

**Mr. Gillespie:** I should now like to press on to clause 14 of the bill which entitles taxpayers engaged in business to deduct 3 per cent of the tangible inventory at the beginning of the year. This is effective for fiscal periods commencing after 1976. For fiscal periods commencing before 1977 the inventory deduction is calculated by reference to the number of days in the fiscal period after March 31, 1977. It has been suggested that those taxpayers with fiscal periods commencing before 1977 will be prejudiced by that, namely, from January 1, 1977 to March 31, 1977.

**Mr. Short:** The original ways and means motion tabled on March 31 indicated that the 3 per cent inventory allowance would only be applicable to taxation years commencing after 1976. The minister and the department received a number of representations pointing out that this would be inequitable, if I may use that term, for those taxpayers whose fiscal periods started in 1976, but were substantially in the 1977 calendar year.

In response to those representations, the scope of the allowance was extended to permit any corporation or individual in business to deduct an allowance by reference to the period in his 1977 taxation year that followed March 31. Consideration was given to permitting the allowance for the full period of 1977 or, in the alternative, providing an allowance to all taxpayers for the period following March 31 only.

[Traduction]

**Le président:** Je crois qu'il serait plus juste de dire qu'ils cèdent des privilèges.

**M. Gillespie:** Sur les options relatives à l'achat d'actions le meilleur traitement serait applicable aux options conclues après le 31 mars 1977. Cela voudra dire que les accords déjà en vigueur et pour lesquels des options n'ont pas été faites, n'auront pas droit à ce traitement de faveur. Je me demande si votre ministère a étudié la possibilité que les nouvelles dispositions soient applicables pour toutes les options appropriées exercées après le 31 mars.

**M. Neufeld:** J'aimerais que M. Short réponde à cette question.

**M. R. A. Short, Division de la politique fiscale, Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances:** Monsieur le président, nous avons en effet étudié la possibilité d'appliquer les règles à toute option exercée après le 31 mars, date du budget. Nous en sommes venus à la conclusion que cela ne serait pas approprié pour deux raisons: la première étant qu'il y a tout lieu de croire que les conditions de l'entente auraient été réglées au moment où l'option aurait été effectuée en se fondant sur les conséquences fiscales à ce moment; la deuxième étant que lorsque les nouvelles règles sont de loin plus favorables, le contribuable et son employeur auraient tous les deux le loisir de conclure une nouvelle entente et d'en tirer avantage. Voilà donc pourquoi nous avons jugé inutile d'appliquer les nouvelles règles aux ententes conclues avant la date du budget.

**Le président:** Ne pourraient-elles pas actualiser les ententes relatives aux options?

**M. Short:** Cela dépendrait d'eux.

**M. Gillespie:** J'aimerais maintenant passer à l'article 14 du projet de loi qui permet aux contribuables qui exploitent une entreprise de déduire au début de l'année 3% de leur inventaire corporel. Cet article s'applique aux périodes suivant l'année d'imposition 1976. Pour ce qui est des périodes d'imposition commençant avant 1977, la déduction pour l'inventaire est calculée par rapport au nombre de jours de l'exercice financier postérieurs au 31 mars 1977. On allègue que cette disposition portera préjudice aux contribuables dont les périodes d'imposition suivent 1977 et notamment à ceux dont la période s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 1977 au 31 mars 1977.

**M. Short:** La motion des voies et moyens déposée le 31 mars indiquait que la déduction de 3% pour l'inventaire s'appliquerait seulement aux exercices financiers commençant après 1976. Le ministre et le ministère ont reçu de nombreuses lettres soulignant l'injustice de cette disposition, si je peux m'exprimer ainsi, pour les contribuables dont les périodes d'imposition bien qu'ayant commencé en 1976, s'échelonnent surtout en 1977.

En réponse à ces doléances, le ministère a élargi la portée de la déduction afin de permettre à toute société ou personne qui exploite une entreprise de se prévaloir d'une certaine déduction pour la période dans son année d'imposition 1977 suivant le 31 mars 1977. On a songé à permettre aux contribuables de se prévaloir de cette réduction pour toute l'année 1977 ou à offrir



[Text]

There were several considerations. To go back to December 31 for all taxpayers would have been extremely costly in revenue terms. The 3 per cent inventory allowance, as announced in the budget, has an annual cost in excess of \$300 million. The alternative of a period from March 31 onwards would have denied to some taxpayers an allowance that had been proposed in the ways and means motion.

In this respect, let me note, parenthetically, that Quebec, in following the inventory allowance, has chosen March 31 for all taxpayers. The minister considered this, but concluded that to delay the allowance for some taxpayers until March 31 would be taking from them something that had been previously proposed, and that he was reluctant to do. The final solution, therefore, is that which is reflected in the bill before you.

**Senator Buckwold:** So that those who have a fiscal year beginning January 1, 1977 will be entitled to the full 3 per cent allowance?

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Buckwold:** What is your definition of tangible moveable property? I realize inventory would be included.

**Senator Cook:** Everything other than goodwill.

**Mr. Short:** Corporate shares, bonds, would not be included, but most items of inventory used in a manufacturing, wholesaling, retailing or processing business would be included; in other words, the stock in trade.

**Senator Buckwold:** What about office equipment?

**Mr. Short:** Office equipment is ordinarily regarded as capital equipment. It is depreciable property and, as such, is not covered by the 3 per cent inventory allowance. There are special provisions for a variety of capital assets, such as the investment tax credit, which was extended in the March 31 budget. For many items there are special accelerated depreciation allowances. The inventory allowance applies strictly to stock in trade.

**Senator Buckwold:** Why did you not use that description?

**Senator Barrow:** That description is used in the bill, is it not?

**Senator Buckwold:** Paragraph (51) of the Income Tax Motion reads:

(51) That

(a) for fiscal periods commencing after 1976, in computing his income from a business, a taxpayer be permitted to deduct an amount equal to 3 per cent of the tangible moveable property included in his inventory—

[Traduction]

une déduction à tous les contribuables pour la période suivant le 31 mars seulement.

On a dû tenir compte de plusieurs facteurs. Il serait extrêmement coûteux du point de vue fiscal d'étendre cette période jusqu'au 31 décembre pour tous les contribuables. Le crédit de 3% pour inventaire annoncé dans le budget coûte annuellement plus de \$300 millions. L'application de cette déduction à compter du 31 mars aurait empêché certains contribuables de profiter de la déduction proposée dans la motion des voies et moyens.

A cet égard, permettez-moi de souligner que le gouvernement du Québec a accordé cette déduction pour inventaire aux contribuables à compter du 31 mars seulement. Le ministre a étudié minutieusement la question et a conclu qu'on refuserait aux contribuables une déduction qu'on leur avait proposée en étendant la période jusqu'au 31 mars. Le projet de loi contient la solution finale proposée.

**Le sénateur Buckwold:** Ainsi, ceux dont l'année d'imposition commence le 1<sup>er</sup> janvier 1977 auront droit à une déduction de 3%?

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle est votre définition de bien corporel mobilier? Je suppose que cela comprend l'inventaire.

**Le sénateur Cook:** Tout sauf la clientèle.

**M. Short:** Cela exclut les actions et les obligations des sociétés, mais comprend la plupart des articles de l'inventaire utilisés dans la fabrication, la vente en gros et en détail et la transformation; en d'autres termes, le stock de marchandises.

**Le sénateur Buckwold:** L'équipement de bureau fait-il également partie de cette catégorie?

**M. Short:** L'équipement de bureau est habituellement considéré comme des biens d'équipement. Ce sont des biens amortissables auxquels ne s'applique pas la déduction de 3 p. 100 pour inventaire. Le projet de loi contient des dispositions spéciales touchant certaines immobilisations telles que le dégrèvement pour investissement dont la portée a été élargie dans le budget du 31 mars. Des dispositions spéciales pour amortissement anticipé s'appliquent à de nombreux articles. Le crédit pour l'inventaire s'applique à de nombreux articles. Le crédit pour inventaire s'applique strictement au stock de marchandise.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi n'avez-vous pas utilisé ces termes?

**Le sénateur Barrow:** Le projet de loi utilise cette terminologie, n'est-ce pas?

**Le sénateur Buckwold:** Le paragraphe (51) de la motion visant à modifier la loi de l'impôt sur le revenu se lit comme suit:

(51) Que,

a) pour les exercices financiers commençant après 1976, un contribuable ait droit, dans le calcul de son revenu tiré d'une entreprise, à une réduction égale à 3 p. 100 des biens corporels mobiliers inclus dans son inventaire en main au début de l'année, ou dans le cas

[Text]

**Senator Laird:** Perhaps it would help Senator Buckwold if he understood that this business of tangible versus intangible property is a well-known legal concept. The witness mentioned some items that would be intangibles. One thing that occurs to me as an intangible would be a chose of action. But anything the businessman can touch would be tangible property.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Mr. Gillespie:** One of the major changes proposed is the elimination of pre-1972 surplus accounts, such as 1971 capital surplus, 1971 undistributed income on hand, and so forth.

It is proposed that corporations only be allowed to declare dividends out of these surplus accounts until the end of 1978. It has been suggested that some corporations may have difficulty in clearing out their surplus accounts in such a short period of time, particularly those corporations which have their funds tied up in bricks and mortar.

Would you care to comment on that, Mr. Neufeld?

**Mr. Neufeld:** With your permission, Mr. Chairman, I would ask Mr. Morris to respond.

**Mr. T. C. Morris, Tax Policy Legislation Division, Department of Finance:** Perhaps at the outset I should make the point that the purpose of these rules is to respond to the great number of representations that have been received over the last two or three years, at an increasing pace, to simplify the Income Tax Act, especially in the area of tax law.

One of the principal difficulties under the tax law, in addition to the complex rules relating to 1971 surpluses, is the requirement that special computations and elections be filed on a timely basis and the heavy penalties that are attached to taxpayers who may inadvertently make incorrect or late elections.

When we embarked on this particular objective of simplification, we also had as an objective that of stimulating, to an extent that we felt was reasonable and helpful, the Canadian equity markets. Out of that particular approach came an enrichment of the dividend tax credit and a proposal to allow public corporations to pay tax-free stock dividends.

Having decided on those proposals, there were situations in which the 1971 surplus accounts, under the current rules, were more expensive forms of surplus to pay out than payouts under the new proposals.

I should like to emphasize that in many cases the new proposals provide better treatment than do the former ones in terms of reduced tax burdens on dividends. Even for high bracket shareholders, the new stock dividend proposal for public corporations is identical in fact to the most—and I know the Chairman will correct me on this—to the most tax-free of the two 1971 surplus accounts. What I mean by that is that those surplus accounts do carry a potential eventual tax, a tax on deferred gain.

[Traduction]

d'années d'imposition de moins de 12 mois, à un pourcentage moindre qui soit approprié, et que

**Le sénateur Laird:** Cela aiderait peut-être le sénateur Buckwold s'il se rendait compte que cette question de biens corporels et incorporels est un concept juridique bien connu. Le témoin a mentionné certains articles considérés comme des biens incorporels. Une action est à mon avis un bien incorporel. Tout ce que l'homme d'affaires peut toucher est un bien corporel.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions?

**M. Gillespie:** L'un des changements principaux qui est proposé est la suppression des comptes en capital avant 1972, tels que les comptes en capital de 1971 et les revenus en main non distribués en 1971, etc.

On propose que les sociétés ne puissent plus déclarer des dividendes sur les comptes en capital après 1978. On a laissé entendre qu'il serait peut-être difficile à certaines sociétés de distribuer aussi rapidement leur surplus en capital, particulièrement les sociétés dont les fonds sont investis dans la pierre.

Voudriez-vous faire un commentaire à ce sujet, monsieur Neufeld?

**M. Neufeld:** Avec votre permission, monsieur le président, je demanderai à M. Morris de le faire à ma place.

**M. T. C. Morris, division de la politique fiscale, ministère des Finances:** Je devrais d'abord faire remarquer que ces règlements visent à répondre au nombre croissant de requêtes que nous avons reçues au cours des deux ou trois dernières années réclamant une simplification de la loi de l'impôt sur le revenu, particulièrement en ce qui a trait au droit fiscal.

L'une des difficultés principales du droit fiscal, en plus des règlements complexes relatifs au surplus de 1971, est qu'on exige que des calculs et des choix spéciaux soient faits périodiquement et qu'on impose les amendes sévères aux contribuables qui font des erreurs ou qui soumettent des choix en retard.

Lorsque nous avons entrepris de simplifier la loi, nous avons aussi comme objectif la stimulation dans la mesure du possible des marchés canadiens d'obligations. Cela nous a amené à donner plus d'importance au crédit d'impôt au titre de dividende et à permettre aux sociétés publiques de verser des dividendes en actions non imposables.

Compte tenu de ces propositions les surplus de 1971 étaient plus coûteux dans certains cas que les versements effectués en vertu de la nouvelle proposition.

J'aimerais insister sur le fait que dans de nombreux cas, les nouvelles propositions prévoient un traitement plus favorable que les anciennes en ce qui concerne la réduction du fardeau fiscal sur les dividendes. Même pour les actionnaires des catégories supérieures, la nouvelle proposition concernant les dividendes en actions pour les sociétés est identique—et je sais que le président me reprendra si je me trompe—au moins imposé des deux comptes d'excédents de 1971. Je veux dire par



## [Text]

We feel that, essentially, the future proposals are as good as the current complicated proposals. We do not have a tax-free stock dividend procedure for private corporations but the reason for that is the possibility of tax avoidance by means of surplus stripping. So that being the case, and in particular because private corporation shareholders to a larger degree seem to have relied on the use of these 1971 surplus accounts, we have made some changes transitionally to the 1971 surplus accounts so that you can go directly to the capital surplus, the one that does not carry any tax. This will enable private corporations—the ones that are the most sensitive to what is planned in these proposals—to capitalize their realized 1971 capital surplus prior to the end of 1978 without any tax. They can therefore put themselves in the position where, having gone through the computations, that surplus can be taken out at some later time when they have the funds, and when they want the funds.

There was one case where there was a price drop on certain shares as a result of the proposed repeal of these 1971 surplus accounts, and that was the tax deferred preferred shares of certain public corporations. And because there was an adverse price effect on those shares, we have written a rule, an exception to the general repeal of 1971 surplus accounts, to extend the tax free payment of dividends on those particular tax deferred preferred shares until the dates originally contemplated in the prospectuses under which they were issued.

In summary, I feel that there is adequate capacity for private corporations to take advantage of the transitional rules for distribution of these surpluses. For public corporations where there was an adverse price effect, there is a grandfather provision that takes them right up to the date originally contemplated. For the public corporations that have outstanding A and B interconvertible common stock, their shareholders will naturally benefit from the increased dividend credit effective January 1, 1978, and potentially from the new stock dividend proposal, and in any event there was no adverse price reaction because those shares were convertible into shares that paid ordinary dividends and which are getting better treatment under this bill. For the public corporations that do not have A and B stock or tax deferred preferred shares, I think there is additional benefit under the Income Tax Act in terms of previous taxation.

**The Chairman:** Mr. Morris, in relation to tax paid on undistributed income pre-1972, the act provided for the payment of 15 per cent tax in order that you might clear that out without tax to the recipient, and then and only then can you distribute the capital surplus. You have now changed the requirement that the 15 per cent must be paid before the distribution is made, but how far along the road can I defer the payment of the 15 per cent, if I am attempting to distribute tax paid on distributed income? If I must do that before

## [Traduction]

là que ces comptes d'excédents supportent un impôt éventuel, d'un impôt sur les gains différés.

En résumé, nous estimons que les nouvelles propositions sont aussi bonnes que les anciennes, qui étaient compliquées. Il n'a pas été prévu de procédure de dividendes en actions non imposables pour les sociétés privées, étant donné la possibilité d'éviter l'imposition au moyen du dépouillement des excédents. Étant donné, en particulier, que les actionnaires des sociétés privées semblent avoir dans une large mesure compté sur l'utilisation de ces comptes d'excédents de 1971, nous avons apporté quelques changements provisoires aux comptes d'excédents de 1971 de façon à favoriser le passage direct aux excédents de capital qui ne supportent aucun impôt. De cette façon, nous pensons que les sociétés privées, qui sont les plus sensibles à ces propositions, pourront capitaliser leurs excédents de capital de 1971 et libérer ces excédents de capital avant la fin de 1978 sans payer d'impôt. Elles peuvent d'elles-mêmes choisir, après calcul, de réserver ces excédents pour une période ultérieure où ils seront disponibles en cas de besoin.

Il y a eu un cas où on a enregistré une chute du prix de certaines actions après qu'on ait envisagé de supprimer ces comptes d'excédents de 1971, et c'est le cas des actions privilégiées à impôts différés de certaines sociétés publiques. Et étant donné qu'il y a eu un effet néfaste sur ces actions, nous avons adopté une règle qui constitue une exception à la suppression générale des comptes d'excédents de 1971, afin d'étendre les versements de dividendes non imposables à ces actions privilégiées à impôts différés jusqu'à la date prévue initialement dans les prospectus d'émission de ces actions.

En résumé, il me semble que les sociétés privées ont toute latitude pour tirer parti des règles provisoires de distribution de ces excédents. Pour les sociétés publiques, qui ont subi un effet néfaste, il y a une clause des droits acquis qui les ramène à la date d'imposition prévue initialement. Pour les sociétés publiques qui ont des actions ordinaires non convertibles des catégories A et B non encore libérées, leurs actionnaires bénéficieront naturellement de l'augmentation des crédits de dividendes qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978, et éventuellement de cette nouvelle disposition concernant les dividendes en actions, et de toute façon, il n'y a pas eu de réaction néfaste sur les prix car ces actions étaient convertibles en actions assorties de dividendes ordinaires, qui reçoivent un traitement plus favorable en vertu de ce bill. Pour les sociétés publiques qui n'ont pas d'actions des catégories A et B ou d'actions privilégiées à impôt différé, je pense qu'il y a un avantage supplémentaire en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu par rapport aux règles précédentes.

**Le président:** Monsieur Morris, en ce qui concerne l'impôt payé sur les revenus non distribués avant 1972, la loi prévoit le versement d'un impôt de 15 p. 100 si l'on veut régulariser la situation sans que le bénéficiaire n'ait à payer d'impôt, et ce n'est qu'à ce moment qu'on peut distribuer l'excédent de capital. Vous avez modifié cette exigence du versement de l'impôt de 15 p. 100 avant la distribution, mais pendant combien de temps peut-on retarder le versement de l'impôt de 15 p. 100 si l'on veut essayer de répartir l'impôt versé sur les

[Text]

the end of 1978, do I have to pay the 15 per cent tax before the end of 1978?

**Mr. Morris:** Yes. First of all, are you talking about public corporations or private corporations?

**The Chairman:** Let us deal with both.

**Mr. Morris:** In the case of private corporations, if they want to take advantage of that particular surplus, they will have to make the payment prior to the end of 1978. Having done that, they can capitalize it into some form of stock to be paid out at a later date on a tax-free basis, but the 15 per cent tax has to be paid by the end of 1978. For the tax deferred preferred issues that is probably unnecessary since they are already grandfathered in such a way as to allow them to pay out tax-free dividends whether or not they pay the 15 per cent tax. For other public corporations it would not be difficult to pay the 15 per cent tax, but I am not quite sure how they would set up the resulting surplus in such a way as to meet dividend requirements say for 10 years hence. So I think for most public corporations it probably would not be useful to go through with that approach. They would have to pay the 15 per cent tax before the end of 1978 and the enriched dividend credit does not often produce a circumstance where the tax burden is more than 15 percentage points.

**The Chairman:** What I am thinking of is that some of these surpluses may be represented by bricks and mortar. Now if the undistributed income surplus is represented by bricks and mortar, I suppose you could capitalize it.

**Mr. Morris:** Yes, subject to a 15 per cent tax payment prior to the end of 1978.

**The Chairman:** And of course, if it is already in the capital account then they have no problem of tax.

**Mr. Morris:** That is right.

**The Chairman:** And they have no pressure of time to make the distribution.

**Mr. Morris:** That is correct, provided capitalization also takes place prior to the end of 1978.

**The Chairman:** Well, you take the bricks and mortar that are part of the capital surplus of the company and you are suggesting that should be capitalized as part of the capital rather than capital surplus, is that right?

**Mr. Morris:** I am trying to say, Mr. Chairman, that in order to ensure the tax-free payment of those amounts subsequent to 1978 you will have to put it into another style of tax-free account, and the other style of tax-free account is paid-up capital, so you will really have to declare a dividend out of the surplus supported by bricks and mortar, and transfer that into paid-up capital which can be paid out tax-free after 1978. I think it requires the declaration of a dividend.

**The Chairman:** A stock dividend?

**Mr. Morris:** A stock dividend in the case of private corporations. In the case of public corporations a stock dividend will

[Traduction]

revenus distribués? Si je dois faire cela avant 1978, devrais-je payer l'impôt de 15 p. 100 avant la fin de 1978?

**M. Morris:** Oui. Tout d'abord, parlez-vous des sociétés publiques ou des sociétés privées?

**Le président:** Donnez-moi la réponse pour les deux.

**M. Morris:** Dans le cas des sociétés privées, si elles veulent tirer parti de cet excédent particulier, elles devront effectuer le versement avant la fin de 1978. Après cela, elles peuvent capitaliser l'excédent sous une forme quelconque d'actions qui devront être libérées à une date ultérieure sans imposition, mais l'impôt de 15 p. 100 doit être payé avant la fin de 1978. Pour les actions privilégiées à impôt différé, ce n'est sans doute pas nécessaire étant donné qu'on leur applique déjà la clause des droits acquis, de telle sorte qu'on autorise l'actionnaire à percevoir des dividendes non imposables, que l'impôt de 15 p. 100 ait été payé ou non. Pour les autres sociétés publiques, il ne serait pas difficile de payer l'impôt de 15 p. 100, mais je ne suis pas certain de la façon dont elles pourraient utiliser le surplus qui en résulterait de façon à satisfaire dans dix ans les exigences concernant les dividendes. Je pense donc que pour la plupart des sociétés publiques, il ne sera sans doute pas utile d'adopter cette attitude. Elles devront sans doute verser l'impôt de 15 p. 100 avant la fin de 1978; les crédits supplémentaires en dividendes sont rarement assortis d'une charge fiscale de plus de 15 p. 100.

**Le président:** Je pense que certains de ces excédents peuvent être représentés par des briques et du ciment. Si l'excédent de revenus non distribués se présente sous la forme de briques et de ciment, je suppose qu'il pourrait être capitalisé.

**M. Morris:** Oui, sous réserve d'un paiement fiscal de 15 p. 100 avant la fin de 1978.

**Le président:** Et si cela se trouve déjà dans le compte de capital, ils n'ont alors aucun problème fiscal.

**M. Morris:** C'est exact.

**Le président:** Et le temps ne les presse pas pour faire la répartition.

**M. Morris:** C'est exact, pourvu que la capitalisation s'effectue, elle aussi, avant la fin de 1978.

**Le président:** Vous prenez les briques et mortier qui constituent de l'excédent de capital de la société et vous proposez de les capitaliser comme partie du capital, plutôt qu'à titre d'excédent du capital, est-ce exact?

**M. Morris:** J'essaie d'expliquer, monsieur le président, que pour assurer le paiement exempt d'impôts de ces montants après 1978, il faut les placer dans un autre genre de compte exempt d'impôts, et que l'autre genre de compte exempts d'impôts est du capital versé, si bien qu'il vous faudra déclarer un dividende sur l'excédent sous forme de briques et de mortier, et le muer en capital versé qui pourra être payé sans impôts après 1978. Je pense qu'une déclaration de dividende s'impose.

**Le président:** De dividende-actions.

**M. Morris:** De dividende-actions, s'il s'agit d'une société privée. Pour une société publique, un dividende-actions ne



[Text]

not do it because we have a general proposal that stock dividends in the case of public corporations are going to be tax-free and the way in which that is accomplished is by saying that stock dividends are not dividends for public corporations; so some other approach would have to be used by public corporations.

**The Chairman:** You have no suggestions?

**Mr. Morris:** Not offhand, but I know there are ways.

**The Chairman:** I may know some too. Are there any questions on this point?

Then let us go on to the next point.

**Mr. Gillespie:** A question arose during the course of our presentation as to what was the meaning of the expression found in clause 39 at page 67 of the bill, paragraph 84.1(2)(b), where we find the expression "... persons who act in concert to control a corporation ...". This is an expression that is unfamiliar, and we are wondering what interpretation the department gave to that expression.

**Mr. Morris:** Mr. Chairman, this is part of a new anti-surplus stripping rule. I do not want to be too long-winded, but I ought to give just a little background to describe those situations where we are concerned, and continue to be concerned, with surplus stripping. Having reduced the tax burden on dividends, we now have a situation where generally the difference between the tax on dividends and the tax on capital gains is not sufficiently significant to be supported by special statutory rules that try to make the thing into dividend every time. There is one exception, and that is the situation where the capital gain is not taxable because it is a pre-1972 capital gain.

The purpose of the general rule within which this "acting in concert" expression falls is to ensure that there will be some incidence of taxation, either at capital gains rates or at dividend rates, in circumstances where surplus is effectively converted into paid-up capital of another corporation.

This is typically done by selling the shares of an operating company to a holding company and taking back a great deal more paid-up capital from the holding company than there was in the operating company. The effect of that is to remove the dividend incidence and open it up to capital gains exposure, some of which may be free.

The rule simply says: "Keep your paid-up capital low and nothing will happen to you. You will get dividend treatment."

The rule is phrased, as were the majority of the previous rules on surplus stripping, in the context of taxpayers who do not deal at arm's length with each other.

The previous rule was a little wider than merely non-arm's length taxpayers. It recognized situations such as, for example, one in which three arm's length taxpayers control an operating company and could easily, together, form a new holding

[Traduction]

suffirait pas, parce que les dividendes-actions des sociétés publiques seront exempts d'impôts et l'on arrive à ces fins en disant que les dividendes-actions ne sont pas des dividendes pour les sociétés publiques, pour qu'elles n'aient pas à emprunter une autre voie.

**Le président:** Vous n'avez aucune suggestion à faire?

**M. Morris:** Pas pour l'instant, mais je sais qu'il existe d'autres moyens.

**Le président:** J'en connais aussi quelques uns. Y a-t-il des questions à ce sujet?

Passons alors à la question suivante.

**M. Gillespie:** Notre exposé a soulevé une question sur la signification de l'expression qui se trouve à l'article 39, page 67 du projet de loi, article 84.1(2)(b), «... personnes qui agissent de concert en vue de contrôler une corporation...». C'est une expression qui n'est pas courante, et nous nous demandons quelle interprétation en donnera le Ministère.

**M. Morris:** Monsieur le président, cela fait partie d'une nouvelle règle contre le dépouillement des surplus. Je ne veux pas m'étendre trop longtemps, mais je veux simplement resituer dans leur contexte les cas de dépouillement des surplus qui nous touchent et qui ne cessent de nous inquiéter. Après avoir réduit le fardeau fiscal sur les dividendes, nous connaissons maintenant une situation où, en règle générale, la différence entre l'impôt sur les dividendes et l'impôt sur les gains en capital n'est pas suffisamment grande pour justifier l'adoption de règles statutaires spéciales qui tentent chaque fois de tout ramener à un dividende. Il y a cependant une exception, et c'est le cas où le gain en capital n'est pas imposable parce qu'il est antérieur à 1972.

L'objectif de la règle générale où se trouve cette expression «agissent de concert», vise à veiller à ce qu'il y ait certains cas d'imposition, que ce soit à des taux applicables aux gains en capital ou à des dividendes, lorsque effectivement vous convertissez les surplus en capital versé d'une autre société.

On procède généralement à ce genre de transactions en vendant les actions d'une société exploitante à une société de portefeuille et en retenant de la société de portefeuille un capital versé beaucoup plus important que ce qu'il était dans la société exploitante. Cela a pour effet d'éliminer l'incidence du dividende et de permettre des gains en capital dont certains peuvent être exempts d'impôt.

La règle dit simplement: «Maintenez votre capital versé à un bas niveau et rien ne vous arrivera. On considérera qu'il s'agit de dividendes».

La règle est formulée, comme l'était la majorité des règles précédentes sur le dépouillement des surplus, en supposant que les contribuables traitaient avec lien de dépendance.

La règle précédente touchait plus que les contribuables qui traitaient avec lien de dépendance. Elle reconnaissait par exemple l'existence de situations où trois contribuables traitaient sans lien de dépendance exploitaient une société d'exploitation

[Text]

company in which they each own one-third of the shares and go through the same device.

The purpose of the "acting in concert" phrase is simply this: Because the general rule speaks only on non-arm's length taxpayers, then in situations where arm's length taxpayers, who together control an operating company with a surplus buildup, they could create a holding company in which they likely have the same proportionate shareholdings and were it not for this "acting in concert" rule they could cause a tax-free surplus strip. So it is an additional anti-avoidance mechanism, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** I can see the expression "persons acting in concert" as being a subject of judicial determination, it being a phrase that is not as precise or as well defined as, say, the expression "related persons" or "persons not dealing at arm's length." Did your department ever consider giving a more precise definition of that phrase?

**Mr. Morris:** Yes, we did. Although we could come up with a more precise definition, it probably would pick up some situations that we do not want to pick up and drop some that we do want to pick up, and it would probably be just as contentious as the "in concert" proposal.

**The Chairman:** You mean as contentious as the ailment you are attempting to cure. Is that not right?

**Mr. Morris:** I am not sure.

**Mr. Short:** If I may say so, the scope for misunderstanding is considerably narrowed by the rule that says that it applies only where there are fewer than ten persons who, acting in concert, control the corporation. This will allow a large number of transactions to go free from the doubt.

**The Chairman:** They will simply find eleven people instead of ten.

**Mr. Morris:** Maybe our rule is too precise, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I think that some of the expressions that you do not define, and which I think by design you do not define, give you the benefit of all worlds then in presenting your interpretation or what you think the use of "in concert" would permit you to argue. You may be arguing narrowly sometimes, and you may be arguing broadly sometimes. So long as you do not define it, it is wide open for the courts to interpret and for you to apply the meaning that you give to it, subject to what the courts may say.

**Mr. Neufeld:** It gives us the opportunity, Mr. Chairman, of always giving the most reasonable interpretation.

**The Chairman:** You mean most reasonable on your assessment.

**Mr. Gillespie:** You are speaking for your sister department now, aren't you?

[Traduction]

et pouvaient facilement constituer ensemble une nouvelle société de portefeuille dont ils détenaient chacun un tiers des actions et perpétuaient ainsi le même système.

La raison d'être de l'expression « agissent de concert » est la suivante: parce que la règle générale ne parle que des contribuables qui traitent avec lien de dépendance, quand des contribuables qui traitent sans lien de dépendance, qui contrôlent et exploitent une société avec un surplus accumulé, créent une société de portefeuille où ils détiennent vraisemblablement la même proportion d'actions, si ce n'était de cette règle qui veut qu'ils « agissent de concert » ils pourraient procéder à un dépouillement du surplus et bénéficier d'une exemption d'impôts. C'est donc un autre mécanisme contre l'évasion fiscale, monsieur le président.

**M. Gillespie:** Il me semble que l'expression « personnes qui agissent de concert » pourrait faire l'objet d'une décision judiciaire, car elle n'est ni aussi précise ni aussi claire que l'expression « personnes liées » ou « personnes qui ont des liens de dépendance ». Vote Ministère n'a-t-il jamais envisagé d'en donner une définition plus précise?

**M. Morris:** Oui, nous y avons songé. Nous pourrions en effet donner une définition plus précise, mais elle concernerait certaines situations auxquelles nous ne voulons pas toucher et passerait outre certaines autres que nous voulons précisément toucher, et cette définition serait probablement aussi discutable que l'expression « de concert ».

**Le président:** Vous voulez dire que le remède serait pire que le mal que vous voulez guérir?

**M. Morris:** Je n'en suis pas certain.

**M. Short:** Si vous le permettez, je dirais que la marge d'erreur est considérablement réduite du fait de l'existence de la règle qui dit qu'elle ne s'applique que lorsqu'il y a moins de dix personnes qui, agissant de concert, contrôlent la société. Cela permettra donc à un grand nombre de transactions de s'effectuer sans problème.

**Le président:** Ils trouveront tout simplement onze personnes au lieu de dix.

**M. Morris:** Notre règle est peut-être trop précise, monsieur le président.

**Le président:** Je crois que certaines des expressions que vous ne définissez pas, et cela à dessein d'après moi, vous ouvrent toutes les portes lorsque vous présentez votre interprétation de l'expression « de concert ». Votre interprétation peut être, parfois étroite, et parfois très large. Si vous ne donnez aucune définition, les tribunaux ont beau jeu d'interpréter et vous pouvez donner la signification que vous voulez, suivant leur réaction.

**M. Neufeld:** Nous avons ainsi la possibilité, monsieur le président, de toujours donner l'interprétation la plus raisonnable.

**Le président:** Vous voulez dire raisonnable, selon vous.

**M. Gillespie:** Vous parlez maintenant pour votre ministère jumeau, n'est-ce pas?



[Text]

**The Chairman:** It is National Revenue that enforces this and interprets it and issues the interpretations.

**Mr. Neufeld:** That is right, sir.

**The Chairman:** I would expect that as the original drafters you could be persuasive with Revenue Canada.

**Mr. Short:** I wish I had your confidence in that, senator.

**The Chairman:** I am glad to hear that you have difficulties in being persuasive.

Is there anything more on that?

**Mr. Gillespie:** No, Mr. Chairman. The next point is that we questioned the use of "merger" in clause 42(7) at page 72 of the bill. The actual reference is to the top of page 73. It gives certain rules that apply where there has been an amalgamation or a merger after March 31, 1977. The word "amalgamation" is a technical word that is defined in company law, and it is a word that is used in section 87 of the act. Section 87, I think it is (1), of the act defines "amalgamation" to be a merger of companies in certain circumstances. We were questioning why the words "or merger" were inserted in this particular provision.

**Mr. Morris:** Mr. Chairman, this is another anti-surplus-stripping rule. Its objective is to ensure that business combinations that typically qualify as amalgamations under the tax law cannot be used to increase the paid-up capital of the corporation and thereby set themselves up for another one of these surplus strips. To fit the Income Tax Act definition of amalgamation, certain tests must be met. One of the tests, for example, for a tax amalgamation, is that all the shareholders in the predecessor become shareholders in the new corporation. So an amalgamation would no longer be a tax amalgamation if cash were paid to one shareholder. Our rule, if it applied only to amalgamations would not stop the avoidance in that situation. We therefore used the broader term "merger," in the hope that we would cover both tax-qualifying amalgamations and non-tax-qualifying amalgamations.

**Senator Cook:** They do not miss much.

**The Chairman:** Are there questions? The next item.

**Mr. Gillespie:** The next item deals with Part IV tax which is a tax imposed by the act. Presently it imposes a refundable tax of 33 1/3 per cent on certain dividends received by private corporations. At page 173, clause 85, the bill proposes to reduce the refundable tax from 1/3 to 1/4 and extend the exemption from that tax, which is a welcome feature of the new bill. The exemption works to enable private corporations to act in concert with other corporations and avoid the payment of the refundable Part IV tax. However, there is a provision in the proposed amendment which effectively would preclude large private corporations from joining in joint ventures and enjoying the exemption from this tax. Therefore, small private corporations and public companies could enter

[Traduction]

**Le président:** C'est le Revenu national qui met cette mesure en vigueur et l'interprète.

**M. Neufeld:** C'est juste, monsieur.

**Le président:** Je m'attendrais à ce que les rédacteurs initiaux soient plus persuasifs auprès de Revenu Canada.

**M. Short:** J'aimerais bien que vous me fassiez confiance en cette matière, sénateur.

**Le président:** Je suis heureux d'apprendre que vous avez peine à être persuasif.

Y a-t-il autre chose à ajouter?

**M. Gillespie:** Non, monsieur le président. Nous en arrivons maintenant au fait que nous contestons l'emploi du terme «unification» à l'article 42(7), page 72, du projet de loi. Le passage se trouve, en fait, au haut de la page 73. On y donne certaines règles qui s'appliquent lorsqu'il y a eu une fusion ou une unification après le 31 mars 1977. Le terme «fusion» est un terme technique qui est défini dans la Loi sur les sociétés, et il est utilisé dans l'article 87 de la loi. L'article 87 de la loi, je crois que c'est au paragraphe (1), définit «la fusion» comme une unification de sociétés dans certaines circonstances. Nous nous demandons pourquoi les termes «ou unification» ont été insérés dans cette disposition.

**M. Morris:** Monsieur le président, il s'agit d'une autre règle qui vise à empêcher la répartition des surplus. Elle vise à assurer que les unifications d'entreprises qui, typiquement, sont des fusions au sens de la Loi de l'impôt, ne puissent facilement augmenter le capital versé de la corporation et préparent le répartissement de ces surplus. La définition de «fusion» donnée dans la Loi de l'impôt sur le revenu doit satisfaire à certaines exigences. L'une d'entre elles, par exemple, pour la fusion fiscale, est que tous les actionnaires de l'ancienne corporation deviennent actionnaires de la nouvelle. Ainsi les fusions ne seraient plus des fusions fiscales, si un montant comptant était versé à un actionnaire. Notre règle, si elle s'appliquait uniquement à la fusion, n'empêcherait pas que, dans ce cas, on évite l'impôt. Nous devons donc utiliser le terme plus général de «unification», dans l'espoir d'atteindre à la fois des fusions qui peuvent être soumises à l'impôt et les autres.

**Le sénateur Cook:** Elles ne manquent pas grand chose.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Passons au point suivant.

**M. Gillespie:** Le poste suivant traite de l'impôt prévu à la partie IV, qui est imposé par la loi. A l'heure actuelle, elle impose un impôt remboursable au titre de certains dividendes perçus par les corporations privées de 33 1/3 p. 100. A la page 173, article 85, le projet de loi propose de réduire l'impôt remboursable de 1/3 à 1/4 et d'étendre l'exemption de cet impôt, ce qui est une heureuse initiative du nouveau projet de loi. L'exemption permet à des corporations privées d'agir de concert avec d'autres corporations et d'éviter le paiement de l'impôt remboursable prévu à la partie IV. Toutefois, l'amendement proposé contient une disposition qui empêcherait effectivement d'importantes corporations privées de constituer des entreprises en coparticipation et de jouir de l'exemption de cet

[Text]

into joint ventures and be free of Part IV tax, but the large private corporations would not have this benefit.

**The Chairman:** When you say "large," it is a dollar amount, is it not?

**Mr. Gillespie:** Yes, it is where:

the cumulative deduction account of the recipient corporation and other corporations associated with it exceeds in the aggregate \$750,000 for the year in which it received the dividends,—

In this case the Part IV tax would apply. We wonder if your department would consider alternatives which would enable large private corporations to enjoy this benefit?

**Mr. Morris:** Mr. Chairman, the reason for the \$750,000 cut-off point is because that coincides with the maximum amount of surplus that can be accumulated in a Canadian-controlled private corporation at the low rate of tax. If we were to allow "large," in that sense, private corporations to receive dividends from other private corporations with which they were not associated but in which they owned more than 10 per cent of the equity shares, they could essentially funnel off earnings in excess of \$750,000 to another Canadian-controlled private corporation that would be eligible for the low rate of tax and bring those funds up by way of dividend to the large corporation, essentially accumulating more than the three-quarters of a million dollar maximum that we are presently giving at a preferred tax rate to small business.

**The Chairman:** But the question that arises, so far as I am concerned, is that up to the cut-off point of \$750,000 it is perfectly all right to carry on under the provisions of the bill. If it is \$750,000 plus one dollar, things happen and the benefit is no longer enjoyed; is that correct?

**Mr. Morris:** The benefit is enjoyed in relation to an exemption from the Part IV tax up to the point where the cumulative deduction account reaches \$750,000. The next dollar is subject to Part IV tax.

**The Chairman:** Do you mean that there is exemption up to \$750,000?

**Mr. Morris:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** If more is taken out it is only subject to the law apart from this provision on the excess over \$750,000; is that correct?

**Mr. Morris:** That is the intention of the rule.

**The Chairman:** There might be some advantage, then, in making a dollar amount of twice \$750,000, rather than \$750,000. What would the tax be in that case?

**Mr. Morris:** The tax would be Part IV tax on \$750,000.

**The Chairman:** Yes.

[Traduction]

impôt. Ainsi, les petites corporations privées et les compagnies publiques pourraient former des entreprises en coparticipation et être exemptées de l'impôt prévu à la partie IV alors que les grandes corporations privées n'en auraient pas le privilège.

**Le président:** Lorsque vous dites «grande», vous parlez en termes de dollars?

**M. Gillespie:** Oui, c'est lorsque:

le compte des déductions cumulatives de la corporation bénéficiaire et des autres corporations qui lui sont associées dépasse au total \$750,000 pour l'année au cours de laquelle elle a reçu les dividendes, ou

Dans ce cas l'impôt prévu à la partie IV s'appliquerait. Nous nous demandons si votre ministère considérerait d'autres possibilités qui permettraient aux grandes corporations privées de jouir de ce privilège.

**M. Morris:** Monsieur le président, on a pris le chiffre de \$750,00 parce qu'il coïncide avec le montant maximum de surplus qui peut être accumulé au sein d'une corporation privée sous contrôle canadien, au taux d'imposition inférieur. Si nous permettions aux «grandes corporations» privées de recevoir des dividendes d'autres corporations privées avec lesquelles elles ne seraient pas associées mais dont elles détiendraient plus de 10 p. 100 des avoirs, elles pourraient transférer les gains excédant \$750,000 à une autre corporation privée sous contrôle canadien et admissible au taux d'imposition inférieur, laquelle verserait ces fonds sous forme de dividendes à la grande corporation; ce faisant, s'accumulerait plus du maximum de trois-quarts d'un million de dollars que nous accordons à l'heure actuelle à un taux d'imposition privilégié aux petites entreprises.

**Le président:** Mais on doit se demander selon moi, pourquoi jusqu'à la limite de \$750,000, il est parfaitement correct de continuer ainsi en vertu des dispositions du projet de loi. Si le montant est de \$750,000 plus un dollar, il n'y a plus de privilège, n'est-ce pas?

**M. Morris:** Le privilège correspond à une exemption de l'impôt prévu à la partie IV jusqu'au point où le compte de déduction cumulative atteint \$750,000. Le dollar suivant est sujet à l'impôt prévu à la partie IV.

**Le président:** Voulez-vous dire qu'il y a une exemption jusqu'à concurrence de \$750,000?

**M. Morris:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Si une plus grande somme est déduite, elle est uniquement soumise à la loi pour le montant qui dépasse \$750,000, n'est-ce pas?

**M. Morris:** C'est l'intention de la règle.

**Le président:** Deux fois \$750,000 serait peut-être plus avantageux. Quel serait l'impôt dans ce cas?

**M. Morris:** Conformément à la partie IV de la Loi, \$750,000 seraient imposables.

**Le président:** Oui.



[Text]

**Mr. Morris:** I do not quite follow, Mr. Chairman; are you suggesting that possibly we should set the exemption threshold at \$1.5 million?

**The Chairman:** Not necessarily \$1.5 million, but I do not know why the figure of \$750,000 was selected.

**Mr. Morris:** We picked on that amount because the Part IV tax is, in part, a tool to ensure that no more than \$750,000 of business earnings can be accumulated within private corporations at the small business rate. The converse is that any earnings in excess of \$750,000 will be taxed at the higher rate. More generally, \$750,000 is the amount which all Canadian-controlled private corporations are entitled to accumulate at the lower tax rate. The \$750,000 is consistent with the amount generally available to Canadian-controlled private corporations.

**The Chairman:** I just wondered why you selected \$750,000?

**Mr. Morris:** It is the maximum which can be accumulated at roughly half the normal tax rate.

**Mr. Gillespie:** Could you achieve your purposes by limiting those situations in which the cumulative deduction account of the payer is reduced below \$750,000 by the payment of the dividend?

**Mr. Morris:** Could you elaborate on that, please?

**Mr. Gillespie:** I am just trying to see whether we can find some way of expanding the exemption from the Part IV tax as far as we can to enable large private corporations to enjoy the benefit. It has been suggested that Part IV tax be restricted to those situations where the cumulative tax account of the payer will be reduced below \$750,000 by the dividend, and other dividends entitled to the exemption of section 186.

**Mr. Morris:** That might be dangerous. We are dealing here with corporations that are not associated. That means they are not pooled for purposes of the \$750,000 income limit. I suspect that if the exemption were broadened in that manner, one could just set up a new unassociated corporation for each \$750,000 and multiply that.

We do not think it acceptable to have situations where, simply as a result of form, a private corporation could arrange its affairs to have access to four or five times the maximum small business deduction.

**Senator Flynn:** There is no change except in the rate of tax?

**Mr. Gillespie:** There is a broadening of the exemption from the tax.

**Senator Flynn:** The broadening is new?

**Mr. Gillespie:** Yes.

The next item I wish to deal with is clause 99 on page 192 of the bill. I think this is another welcome change. This limits the cases where the control of a company changes. Change in control of a corporation can produce adverse tax effects. It

[Traduction]

**M. Morris:** Je ne vous suis pas très bien, monsieur le président. Proposez-vous d'établir le seuil d'exonération fiscale à 1.5 million de dollars?

**Le président:** Pas nécessairement, mais je ne sais pas pourquoi ce chiffre de \$750,000 a été choisi.

**M. Morris:** Nous avons choisi cette somme car la partie IV de la loi sert, en partie, à s'assurer qu'aucun bénéfice supérieur à \$750,000 ne puisse être accumulé au sein de corporations privées et bénéficier du barème fiscal applicable aux petites entreprises. Tout bénéfice supérieur à \$750,000 sera imposé au taux supérieur. Ce chiffre représente la somme à laquelle ont droit toutes les corporations privées contrôlées par des Canadiens pour pouvoir bénéficier du taux d'imposition inférieur. Ces \$750,000 correspondent à la somme généralement consentie aux corporations privées contrôlées par des Canadiens.

**Le président:** Mais pourquoi \$750,000?

**M. Morris:** C'est le maximum qui peut-être accumulé pour pouvoir bénéficier du barème fiscal normal réduit en gros de moitié.

**M. Gillespie:** Pourriez-vous atteindre votre but en limitant les cas où les comptes de déductions cumulatives du payeur tomberaient au-dessous de \$750,000 par suite du versement des dividendes?

**M. Morris:** Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire.

**M. Gillespie:** J'essaie simplement de savoir si l'on peut trouver une façon d'élargir l'exonération prévue à la partie IV de la loi dans toute la mesure du possible afin de permettre aux grosses sociétés privées de bénéficier de cet avantage. On a proposé de restreindre l'impôt de la partie IV aux cas où le compte de déductions cumulatives du payeur tombait au-dessous de \$750,000 en raison du versement des dividendes et de faire bénéficier d'autres dividendes de l'exonération prévue à l'article 186.

**M. Morris:** Ce pourrait être dangereux. Il s'agit de corporation qui ne sont pas associées pour pouvoir bénéficier de cette mesure. Je crois que si l'exonération était ainsi élargie il suffirait de mettre sur pied une nouvelle corporation non associée pour chaque tranche de \$750,000 et les multiplier.

A notre avis, il ne serait pas acceptable qu'une société privée puisse s'arranger pour bénéficier 4 ou 5 fois de la déduction prévue pour les petites entreprises.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a aucune modification sauf pour le barème de l'impôt?

**M. Gillespie:** L'exonération de l'impôt est élargie.

**Le sénateur Flynn:** C'est nouveau?

**M. Gillespie:** Oui.

Je voudrais maintenant parler de l'article 99, page 192 du projet de loi. Voici, je crois, une autre modification qui était attendue. Cet article limite les changements de contrôle de société. Un changement de contrôle peut avoir des incidents

**[Text]**

may mean that a corporation will lose the benefit of certain exploration or development expenses, or it may mean that a corporation will lose the benefit of loss carry forward provisions, and so forth.

Clause 99 provides that control does not pass where the shares of that corporation are acquired by persons related to the particular corporation. It has other rules as well. It also says that control does not pass if the shares are acquired by the executor of an estate who acquired the shares by virtue of the death of another person.

It would appear that that phrase should be extended to apply to acquisition by a trustee of an estate in addition to the executor of the estate. I am wondering whether you would like to comment on that.

**Mr. Neufeld:** I should like Mr. Short to address that question.

**Mr. Short:** As you indicated, this clause of the bill is a very important one in facilitating the use of business losses when there is a change in legal control but not a change in real control. An example of this would be a change of control within a group of companies, or a change of control when a person dies and the shares of the company pass from himself to an executor. In this case there has been a legal change of control. The amendment ensures that, on the passing of property from a deceased person to an executor, there will not be a change of control.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I interrupt you and ask whether the rule would also apply in the event the shares were put into a trust by a living person?

**Mr. Short:** Perhaps, yes, but certainly there would be a change of control if the beneficiaries of the trust were outside parties—that is, other than the person who settled the property on the trust itself. Otherwise it would be a very simple means of transferring real control from one party to another.

What we were particularly anxious to avoid was having a change of control at the time of death, and simply by virtue of the death, the property becomes the property of the executor.

**The Chairman:** It is usually in the form of a will that property is left to an executor or trustee.

**Mr. Short:** That is correct. When the shares are taken over by the executor of the estate, we do not believe that, if the executor steps down or is changed and a new trustee stands in his place, there is, by virtue of the change of the trustee, a change of control.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are talking about a change of trustee now; you are not talking about the transfer of legal title from the deceased to his executor and trustees? You are talking about the second step, are you?

**Mr. Short:** That is right. We are not satisfied that, simply because the trustee changes, there is, by virtue of that, a change of control. We will look into this to determine whether an amendment is appropriate.

**[Traduction]**

fiscaux défavorables. Par exemple, une société peut cesser de bénéficier de certains frais d'exploration ou d'aménagement ou encore du report des pertes à un exercice antérieur, etc.

L'article 99 stipule qu'il n'y a pas contrôle si les actions d'une société sont acquises par des personnes liées à la corporation donnée ou par l'exécuteur testamentaire d'une succession qui a acquis les actions en raison du décès d'un tiers.

Or, cette disposition devrait apparemment s'appliquer également aux actions acquises par le fiduciaire d'une succession en plus de l'exécuteur testamentaire. Qu'en pensez-vous?

**M. Neufeld:** Monsieur Short peut répondre à cette question.

**M. Short:** Comme vous l'avez indiqué, cet article du projet de loi est très important dans la mesure où il facilite l'utilisation des pertes de la société lorsqu'il y a un changement de contrôle juridique mais non un changement réel. Par exemple, lorsqu'il y a un changement de contrôle au sein d'un groupe de sociétés ou lorsqu'une personne meurt en laissant les actions de la société à l'exécuteur testamentaire. Dans ce cas, il y a eu un changement de contrôle juridique. La modification tend à assurer qu'il n'y a pas changement de contrôle lorsque les biens passent d'une personne décédée à un exécuteur testamentaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je vous interrompre pour vous demander si cette règle s'appliquerait également dans le cas où les actions seraient mises en fiducie par une personne vivante?

**M. Short:** Peut-être, mais il y aurait certainement un changement de contrôle, si les bénéficiaires de la fiducie étaient autres que la personne qui a placé le bien en fiducie. Autrement, cela équivaldrait simplement à un transfert du contrôle réel d'une personne à une autre.

Nous voulions surtout éviter que le bien redevienne la propriété de l'exécuteur testamentaire, au moment du décès de la personne et que, de ce fait, il y ait changement de contrôle.

**Le président:** Mais en général, un bien est légué à un exécuteur testamentaire ou à un fiduciaire, par testament.

**M. Short:** C'est exact. Lorsque les actions sont acquises par l'exécuteur testamentaire d'une succession, nous estimons, si l'exécuteur se désiste ou change et qu'un nouveau fiduciaire le remplace, qu'il n'y a pas de changement de contrôle, malgré le changement de fiduciaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous parlez maintenant d'un changement de fiduciaire. Vous ne parlez pas du transfert du titre juridique du décédé à son exécuteur testamentaire et à ses fiduciaires. Vous parlez de la deuxième mesure, n'est-ce pas?

**M. Short:** C'est exact. Nous ne voulons pas qu'il y ait de changement de contrôle, simplement parce que le fiduciaire n'est plus le même. Nous verrons si une modification est nécessaire.



[Text]

**The Chairman:** From what you have said it would appear there should be an amendment. A will usually provides for a change of trustees—that is, the trustee may die, or he may resign under certain circumstances, and you may have a replacement trustee.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The law in Ontario, Mr. Chairman, as you well know, states that you can now make an application and add or substitute trustees.

**The Chairman:** That is right. Essentially, in that type of transaction, you are saying there is no evident change of control.

**Mr. Short:** Yes. Therefore, it is unnecessary to include a special provision in the legislation.

**The Chairman:** But you do include the executor.

**Mr. Short:** Legally, Mr. Chairman, that would constitute a change of control from the person who held the shares to his executor.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The point Mr. Short makes is that a change from one executor to a substitute executor would not have the same effect as the change from the deceased to his executor. Whether an amendment is required to accomplish the second step is a narrow point.

**Mr. Short:** It is a very narrow point.

**Mr. Gillespie:** Certainly under the civil law the office of the executor is not the same as the office of a trustee under an estate. It may be that as an estate is administered the executor passes the administration of the estate on to the trustee. Under those circumstances, if there is not an amendment, there may be a change of control.

**Mr. Short:** Let me confess that while I cannot be certain, I do not believe that would constitute a change of control. I think it is a point that bears looking into. We would be reluctant to include a general rule to the effect that the simple acquisition by a trustee of shares would not constitute a change of control. That would be far too broad.

**The Chairman:** Your position, I take it, is based upon the fact that trustees have various functions and duties. Bearing in mind that there can be many trusts, is it your position that such a general rule would result in some difficulty?

**Mr. Short:** If the legislation simply stated that the acquisition of shares by a trustee of an estate should not constitute control, that would be inappropriate; that would be wider than we would intend.

**The Chairman:** Why?

[Traduction]

**Le président:** D'après ce que vous avez dit, il semblerait qu'une modification soit nécessaire. Un testament prévoit habituellement un changement de fiduciaire, car le fiduciaire peut mourir ou se désister pour certaines raisons, et ainsi le fiduciaire change.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comme vous le savez, monsieur le président, la loi en Ontario stipule que vous pouvez maintenant demander qu'on ajoute des fiduciaires ou des fiduciaires suppléants.

**Le président:** C'est exact. Vous dites donc que, dans ce type de transaction, il n'y a pas de changement de contrôle évident.

**M. Short:** Oui, par conséquent, il est inutile d'insérer une disposition spéciale dans la mesure législative.

**Le président:** Mais vous y insérez l'exécuteur testamentaire.

**M. Short:** Du point de vue juridique, monsieur le président, il s'agirait d'un changement de contrôle, le détenteur des actions en transmettrait le contrôle à son exécuteur testamentaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'argument de monsieur Short est que le transfert du contrôle d'un exécuteur testamentaire à un mandataire, n'aura pas le même effet que le transfert du contrôle du défunt à son exécuteur testamentaire. Quant à savoir si une modification est nécessaire pour accomplir la deuxième formalité, c'est un point qui est difficile à établir.

**M. Short:** Très difficile à établir.

**M. Gillespie:** Il est certain qu'en droit civil, le rôle de l'exécuteur testamentaire n'est pas le même que celui du fidéicommissaire dans le cas d'une succession. Il est possible que durant l'administration d'une succession l'exécuteur testamentaire transfère l'administration de la succession à un fidéicommissaire. Dans ces conditions, s'il n'y a pas de modification, il est possible qu'il se produise un changement de contrôle.

**M. Short:** Je dois avouer que bien que je n'en sois pas certain, je ne pense pas que cela représenterait un changement de contrôle. Je pense qu'il s'agit d'un point qui mérite d'être examiné. Nous hésiterions à insérer une règle générale selon laquelle la simple acquisition d'actions par un fidéicommissaire ne constituerait pas un changement de contrôle. Cette règle serait beaucoup trop générale.

**Le président:** J'en déduis que votre position est fondée sur le fait que les fidéicommissaires ont diverses fonctions et divers rôles. En tenant compte de ce qu'il peut y avoir plusieurs fiducies, pensez-vous qu'une telle règle générale pourrait entraîner certaines difficultés?

**M. Short:** S'il était simplement stipulé dans la mesure législative que l'acquisition d'actions par le fidéicommissaire d'une succession ne constituerait pas un contrôle, ce serait inapproprié, ce serait plus large que nous ne le voudrions.

**Le président:** Pourquoi?

[Text]

**Mr. Short:** It would then be open to transfer a controlling interest in a company to someone who happens to be the trustee of an estate.

**The Chairman:** But surely you limit it when you talk about the trustee of an estate. If you still feel there could be difficulty, you could include the words "of a deceased' estate."

**Senator Flynn:** What you have in mind is that the transfer of property after death not be deemed to be an acquisition. It instead of transferring the control of the shares to an executor, one bequeaths them directly to one's heirs, would that constitute an acquisition?

**Mr. Short:** Another dimension to the amendment proposed says that there will not be a change in control if immediately before the share acquisition the person acquiring the shares was related to the person from whom they were acquired. So that the transmission of shares from a father, on his death, to a son, would not constitute a change of control.

**Senator Flynn:** What you have in mind is that an acquisition shall not be deemed to be a transfer of control if it is by reason of death and it is to related person. If that is what you have in mind, it could be expressed more clearly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If the terms of the will provide that after a certain period of time, or on the happening of a certain event, the trustee holding the shares has to divest himself of the property in the trust and distribute it in certain ways, would that distribution constitute a change in control?

**Mr. Short:** That may in certain circumstances constitute a change of control.

**The Chairman:** But it should not.

**Mr. Short:** There are circumstances, Mr. Chairman, where I believe it would be appropriate. However, under normal circumstances, where the shares go to a beneficiary who was related to the deceased, there would not be a change in control. If, on the other hand, the executor disposed of the shares for consideration, or he distributed them to persons who were unrelated to the deceased, that would constitute a change in control, and that was the intent.

**Senator Cook:** The executor may have to sell the shares to discharge the debts against the estate.

**Mr. Short:** In those circumstances, the person or persons acquiring the shares, if unrelated to the deceased, would in fact have acquired control of the corporation.

**The Chairman:** I think it would be a good idea if you were to take a look at this.

**Mr. Short:** We will examine this, Mr. Chairman, to determine whether an amendment would be appropriate.

**Senator Barrow:** The proposal reads:

—if that person

[Traduction]

**M. Short:** Ces dispositions permettraient alors le transfert d'actions majoritaires dans une société à quelqu'un qui se trouve être le fidéicommissaire d'une succession.

**Le président:** Mais vous en limitez certainement la portée lorsque vous parlez du fidéicommissaire d'une succession. Si vous avez encore le sentiment qu'il pourrait y avoir des difficultés, vous pourriez y insérer les termes «de la succession d'un défunt».

**Le sénateur Flynn:** A votre avis le transfert des biens après le décès n'est pas réputé être une acquisition. Si au lieu de transférer le contrôle des actions à un exécuteur testamentaire, le défunt les lègue directement à ses héritiers, s'agirait-il d'une acquisition?

**M. Short:** Un autre aspect de la modification proposée est qu'il est stipulé qu'il n'y aurait pas de changement de contrôle, si, immédiatement avant l'acquisition des actions, la personne qui les acquiert est apparentée à celle qui les lui cède. Par conséquent si à sa mort un père lègue ses actions à son fils, cela ne constituerait pas un changement de contrôle.

**Le sénateur Flynn:** Vous estimez qu'une acquisition ne sera pas réputée être un transfert de contrôle si elle a lieu à cause d'un décès et que le bénéficiaire est un parent. Si c'est votre avis, on pourrait l'exprimer plus clairement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si les dispositions du testament prévoient qu'après un certain temps, ou s'il se produit un certain événement, le fidéicommissaire qui détient les actions doit se débarrasser du bien en fiducie et le répartir entre certains bénéficiaires, cette répartition constituerait-elle un changement de contrôle?

**M. Short:** Dans certaines circonstances une telle répartition peut constituer un changement de contrôle.

**Le président:** Mais ce ne devrait pas être le cas.

**M. Short:** Il y a des circonstances, monsieur le président, où je pense que ce serait approprié. Toutefois, dans des circonstances normales, lorsque les actions sont remises à un bénéficiaire qui est apparenté au défunt, il n'y aurait pas de changement de contrôle. Si, en revanche, l'exécuteur testamentaire disposait des actions pour certaines raisons, ou les distribuait à des personnes qui ne sont pas apparentées au défunt, il s'agirait d'un changement de contrôle, et c'était l'objectif.

**Le sénateur Cook:** Il est possible que l'exécuteur testamentaire doive vendre les actions pour régler les dettes imputées à la succession.

**M. Short:** Dans ces circonstances, la personne ou les particuliers qui acquièrent les actions, s'ils ne sont pas apparentés au défunt, acquerraient en fait le contrôle de la société.

**Le président:** À mon avis, il serait utile que vous lisiez ce texte.

**M. Short:** Nous allons l'examiner, monsieur le président, pour décider si une modification serait appropriée.

**Le sénateur Barrow:** La modification proposée est ainsi rédigée:

—si cette personne



[Text]

(i) was, immediately before such share acquisition, related to the particular corporation—

What is meant by the words “related to the particular corporation”? Would that include an employee, a shareholder?

**The Chairman:** Certainly, it could not be a blood relationship.

**Senator Cook:** Perhaps spiritual.

**Mr. Gillespie:** The expression “related person” is defined in the bill to include most non-arm’s length situations. If the shares of a corporation wholly owned by the father were to pass on to the son, the son would be deemed to be related to the corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What if the shares were passed on to employees?

**Mr. Gillespie:** They would not be related as such, no. They would only qualify if they were related to the person who controlled the corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So it could be a blood relationship.

**Senator Flynn:** It could be both. Usually between corporations it is a relationship based on the ownership of shares and control of the corporation.

**The Chairman:** Are there any other questions? Senator Austin.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, I have the same problem as Senator Barrow. It may be a matter of draftsmanship. As it reads, it is a person related to a corporation. My impression is that the words should be “related to that person who controlled that particular corporation.”

Do I misunderstand some definition? Can an individual be related to a particular corporation under this definition?

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Flynn:** Does the word “person” include corporation?

**Mr. Short:** Wherever in the act the word “person” is used, it includes reference to an individual and to a corporation.

**Senator Beaubien:** So it may be a corporation.

**Senator Cook:** Or it may be a person who controls the corporation.

**Senator Austin:** I appreciate Senator Flynn’s comment. So the word “person” in the third line of (a) could be a corporation controlled by a relative of the owner of the corporation in question.

**Mr. Short:** That is correct.

**The Chairman:** And the next point?

**Mr. Gillespie:** The next item, Mr. Chairman, relates to what I understand to be certain deficiencies which existed in the act, and perhaps the regulations to the act, whereby certain multinational life insurance corporations were able to take advantage of those deficiencies and create loss carry forward posi-

[Traduction]

(i) était, immédiatement avant une telle acquisition d’actions, associée à cette société particulière . . .

Que signifie le terme: «associée à cette société particulière»? Ce terme engloberait-il un employé, un actionnaire?

**Le président:** Il est certain qu’il ne pourrait pas s’agir de lien de parenté.

**Le sénateur Cook:** Peut-être spirituelle.

**M. Gillespie:** L’expression «personne apparentée» est définie dans le bill pour inclure les situations qui comporte un lien de dépendance. Si le père a la propriété exclusive des actions d’une société, et qu’il les lègue à son fils, le fils sera réputé être apparenté à la société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et si les actions sont transférées à des employés?

**M. Gillespie:** Elles ne seraient pas apparentées comme telles, non. Elles ne seraient admissibles que si elles étaient apparentées à la personne qui contrôlait la société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par conséquent, il pourrait s’agir de lien de parenté.

**Le sénateur Flynn:** Il pourrait s’agir des deux. Habituellement entre des sociétés il s’agit d’une relation fondée sur la propriété des actions et le contrôle de la société.

**Le président:** Avez-vous d’autres questions à poser? Sénateur Austin.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, j’éprouve la même difficulté que le sénateur Barrow. Elle est peut-être due à la rédaction. Sous sa forme actuelle, il s’agit d’une personne apparentée à une société. A mon avis, les termes devaient être les suivants: «apparenté à la personne qui contrôlait cette société particulière.»

Ai-je mal compris une partie de cette définition? Un particulier peut-il être apparenté à une société dans le cadre de la présente définition?

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Le terme «personne» inclut-il les corporations?

**M. Short:** Lorsque le terme «personne» est utilisé dans la loi, il renvoie aussi bien à un particulier qu’à une corporation.

**Le sénateur Beaubien:** Il peut donc s’agir d’une corporation.

**Le sénateur Cook:** Ou d’une personne qui la contrôle.

**Le sénateur Austin:** J’apprécie la remarque du sénateur Flynn. Ainsi «personne» à la troisième ligne de a) pourrait être une corporation que contrôle un membre de la famille du propriétaire de la corporation en question.

**M. Short:** C’est exact.

**Le président:** Et le point suivant?

**M. Gillespie:** Monsieur le président, il s’agit de ce que je considère comme certaines faiblesses qui existaient dans la loi, et peut-être dans les règlements d’application de cette dernière, dont pouvaient profiter certaines multinationales spécialisées dans l’assurance-vie pour créer des situations leur permettant

[Text]

tions or deductions which they could carry forward into future years. And these loss carry forward positions and deductions were in excess, because of the deficiencies in the act and the regulations, of those intended. It is proposed in the bill, and I think it is at page 122 and following, that those evident advantages which were afforded by the deficiencies in the legislation be removed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps you could give us an example.

**Mr. Gillespie:** Not being too familiar with the taxation of life insurance corporations, I might ask the department if they could give us an example. It is a very complex area. So perhaps they could explain why they propose these rules, because it seems to me that in effect the taxpayer is entitled to follow the provisions of the act as they exist, and by the provisions of the act are ensured a certain tax treatment in the future. It seems highly unusual that those advantages should subsequently be taken away. So perhaps I could ask the department if they would explain that.

**Mr. R. A. Friesen, Special Adviser, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, I agree that the measures taken are somewhat unusual, and perhaps the necessity for the provisions could best be explained by the example the senator has requested.

Under the existing rules, certain multinational insurers, and only multinational insurers, were permitted to elect to compute their investment revenues under what is called a "branch" method, and the branch method basically required the insurer to determine a level of assets which was intended to approximate those related to the Canadian part of the business, and then to identify assets—to go through and pick the assets that he owned up to the specified level. Naturally, the wording of the provision also contained some defects. Not only was the concept defective, but the language in which it was expressed was also defective. So there developed a practice of selecting investments which greatly reduced the amount of investment revenue that had to be reported. Two techniques that were used were called "short holds" and "adverse selection". The insurer had to choose assets up to the specified level, and the income from those investments was deemed to be his investment revenue for the year. Naturally, he would choose, for example, an investment that he had acquired on December 28 because he would only have two days' interest to report. He would also choose his head office building and agents' balances and other assets that produced no revenue. So the system had some defects in it, but the defects only apply to multinational insurers, and this left a great disparity in the system between insurers doing business only in Canada and those who were multinationals and who had elected the treatment.

We were in the unfortunate position of receiving very strong submissions from the people who were unable to make use of the provisions, while at the same time we received submissions from the people who could qualify that we were being unduly hard on them. So we have one group of insurers saying we have not done our job and that we have not patched the holes, and another saying that we were imposing retroactive taxation.

[Traduction]

de reporter des pertes ou des exemptions à des années ultérieures. Ces pertes et ces exemptions reportées dépassaient celles qui avaient été prévues, étant donné les défauts de la loi et des règlements. Le projet de loi prévoit à la page 122 et aux pages suivantes du supprimer ces avantages flagrants découlant des faiblesses de la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous pourriez peut-être nous présenter un cas.

**M. Gillespie:** N'étant pas très au courant de la manière dont les compagnies d'assurance-vie sont imposées, je pourrais demander au ministère de nous donner un exemple. Ce domaine est très complexe. Il pourrait nous expliquer peut-être pourquoi il propose ces règles, car il me semble que le contribuable a effectivement le droit de suivre les dispositions actuelles de la loi qui assurent un certain traitement fiscal à l'avenir. Il semble extraordinaire que ces avantages soient ultérieurement retirés et je pourrais peut-être demander au ministère de nous expliquer cela.

**M. R. A. Friesen, Conseiller spécial direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales:** Monsieur le président, je reconnais que les mesures prises sont assez exceptionnelles et je pourrais peut-être expliquer avec un exemple, ainsi que l'a demandé le sénateur en quoi elles s'imposent.

Selon les règles actuelles, certaines compagnies d'assurances multinationales et seulement les multinationales—ont le droit de choisir de calculer leur revenu de placement d'après ce qui s'appelle la méthode de «succursale» qui en gros, exige que l'assureur détermine un niveau d'actifs devant se rapprocher du volume des actifs de la portion canadienne de l'entreprise, et qu'il identifie ensuite ces actifs en choisissant ceux qu'il possède, à concurrence du niveau fixé. Naturellement, le libellé de la disposition avait aussi certaines faiblesses. Le principe et les termes utilisés présentaient des failles. Ainsi, peu à peu une tradition était instaurée, selon laquelle ces assureurs choisissaient les investissements qui diminuaient de beaucoup le montant du revenu de placement qui devait être déclaré. Deux méthodes utilisées s'intitulaient «avoirs à court termes» et «choix défavorable». L'assureur devait choisir des actifs jusqu'à concurrence du niveau requis, et le revenu de ces investissements était réputé constituer son revenu de placement pour l'année. Naturellement, il choisissait par exemple un investissement fait le 28 décembre, parce qu'il n'aurait à déclarer que deux jours d'intérêt, il choisissait aussi l'immeuble de son siège social, les avoirs de ses agents et d'autres actifs ne produisant pas de revenus. Ainsi le système avait des défauts, mais il ne s'appliquait qu'aux assureurs exploitant des multinationales, et qui avaient choisi ce système ce qui créait une grande inégalité entre eux et les assureurs faisant affaire uniquement au Canada.

Nous avons malheureusement reçu de graves critiques émanant de personnes ne pouvant se prévaloir de ces dispositions; en même temps, d'autres nous faisaient savoir qu'elles pouvaient en profiter, mais que nous étions beaucoup trop sévères à leur égard! Ainsi, d'un côté, des assureurs nous disent que nous n'avons pas fait notre travail et que nous n'avons pas



[Text]

We think the proposals strike a good balance. They do not amount to retroactive taxation in the strictest sense of the word. We have not gone back and remedied the deficiencies retroactively. What we have said is that in computing your income in future years, to the extent that you are able to create loss carry forward as a result of things that happened in the past, we could not recognize those loss carry forwards. Those people still have the advantages that they obtained in 1975, but some of them reported relatively little income, and since they reported all expenses and not much income they had enormous loss carry forwards and it is those carry forwards that we are cutting off. We think it is a fair balance between avoiding retroactive legislation, on the one hand, and doing something to equalize the tax treatment for future years, on the other.

**The Chairman:** Mr. Friesen, are you saying that current loss carry forwards that is, current in 1975 will no longer be recognized when this bill becomes effective?

**Mr. Friesen:** Some of those losses will no longer be recognized.

**The Chairman:** But they may go back for a number of years and surely that is retroactive?

**Mr. Friesen:** Yes, Mr. Chairman, it could be viewed as being retroactive, but we had a difficult problem. On the one hand, we have the insurers who were not able to avail themselves of the advantageous provisions arguing that we had not been retroactive enough. We had to do something to equalize the competitive position of those people who could use the advantageous provisions.

**The Chairman:** Let us take a loss carry forward in 1975 and say it is an accumulation of several years before that.

**Mr. Friesen:** I am sorry, Mr. Chairman, we are dealing with the loss carry forwards that arose only in the 1975 taxation year.

**The Chairman:** Only 1975?

**Mr. Friesen:** Yes.

**The Chairman:** And it would be only in relation to the portion of the loss that is represented by the ability to do these particular things?

**Mr. Friesen:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So there would have to be a balance of the makeup of the loss carry forward.

**Mr. Friesen:** That is correct, Mr. Chairman. I should add that there are other provisions in the bill to prevent insurers from now refiling their tax returns to take advantage of these techniques in the earlier years.

The situation developed slowly in the industry. Prior to 1975 there were only a few companies in the industry which had utilized these techniques. By 1975, however, the procedure had become quite widespread. So we really have two measures

[Traduction]

comblé les lacunes alors que d'autres nous accusent de vouloir imposer des mesures fiscales rétroactives.

Selon nous, les propositions amènent un bon équilibre. Elles ne constituent pas une imposition rétroactive dans le sens le plus stricte du terme. Nous n'avons pas fait un pas en arrière pour corriger ces défauts. Nous avons décidé qu'à l'avenir, si dans le calcul du revenu des pertes sont reportées à la suite d'événements antérieurs nous les rejettrons. Mais ces assureurs profitent encore des avantages qu'ils avaient obtenus en 1975. Certains avaient déclaré un revenu relativement peu important; étant donné qu'ils avaient toutes dépenses et pas suffisamment de revenu, les pertes dont ils avaient fait état étaient considérables, et se sont ces dernières que nous supprimons. Cela nous paraît un juste milieu nous permettant d'éviter une loi rétrograde et d'autre part de prendre certaines mesures pour rendre l'impôt plus équitable pour les années à venir.

**Le président:** Monsieur Friesen, voulez-vous dire que vous rejetez désormais les pertes à court terme déclarées, celles de 1975, lorsque ce projet de loi entrera en vigueur?

**M. Friesen:** Certaines ne seront plus acceptées.

**Le président:** Mais elles peuvent remonter à un certain nombre d'années; c'est manifestement une décision rétroactive.

**M. Friesen:** En effet monsieur le président, mais nous avons là un problème difficile. D'une part, les assureurs qui ne pouvaient se prévaloir des dispositions avantageuses estimaient que nous n'étions pas suffisamment rétroactifs. D'autre part il nous fallait faire quelque chose pour moins favoriser, sur le plan concurrentiel ceux qui pouvaient profiter de ces intéressantes mesures.

**Le président:** Pourquoi ne pas considérer une perte déclarée en 1975 comme l'accumulation de pertes subies sur plusieurs années antérieures?

**M. Friesen:** Je suis désolé, monsieur le président, nous ne considérons que les pertes déclarées et provenant uniquement de l'année d'imposition 1975.

**Le président:** Seulement 1975?

**M. Friesen:** Oui.

**Le président:** Et ce serait uniquement par rapport à la partie de la perte qui donne lieu à cette possibilité?

**M. Friesen:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Il faudrait donc trouver un juste milieu pour compenser le report des pertes.

**M. Friesen:** C'est exact, monsieur le président. Je dois ajouter que le projet de loi contient d'autres dispositions qui empêchent les assureurs de refaire maintenant leur déclaration d'impôt pour profiter de ces techniques des années précédentes.

La situation a évolué lentement dans l'industrie. Avant 1975, seules quelques compagnies avaient utilisé ces techniques. Mais en 1975, celles-ci se sont généralisées. Nous avons donc adopté deux mesures pour rétablir la situation. La pre-

**[Text]**

directed at equalizing the position. The first is this one which deals with the 1975 taxation year by cutting off that portion of the 1975 loss that relates to this type of tax situation. The other provision is this. Insurers who did not originally file in order to take advantage of these provisions are now prevented by this measure from refiling their 1972, 1973 and 1974 years.

**Senator Cook:** They will not be able to take advantage of these techniques in future.

**Mr. Friesen:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did you call this adverse selection?

**Mr. Friesen:** Yes. There were more than two techniques, but those two are adverse selection and short holds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Short holds, yes.

**Senator Flynn:** Adverse is against the department, not against the companies.

**Mr. Friesen:** I agree.

**Mr. Neufeld:** I do not quite agree. I think it is against a sensible tax system.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the remedy against this? Have you simply prohibited adverse selection and short holds?

**Mr. Friesen:** No. The elective method of computing income has been eliminated, and basically the new rules will require more of a facts-and-circumstances type of approach.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, you will be trying to tax the revenue from all of the assets that the multinationals earn in Canada.

**Mr. Friesen:** That can be reasonably regarded as relating to the Canadian base.

**Senator Cook:** They will get some tax credit in other jurisdictions for additional tax that they pay here.

**Mr. Friesen:** No. Life insurers pay tax on a different basis from any other Canadian corporation, in that life insurers are taxed only on the Canadian part of their business, whereas other Canadian corporations are taxed on their worldwide income.

**Senator Cook:** I appreciate that, but if they pay in the future more Canadian tax than they have paid in the past, surely there will be some deduction in their other jurisdictions for the tax that they pay here.

**Mr. Friesen:** You are looking at foreign companies operating here. I presume that is right, yes. It would depend on the tax laws of the particular jurisdictions in which they are based.

**Senator Flynn:** You are dealing here only with life insurance companies.

**Mr. Friesen:** That is correct, yes.

**[Traduction]**

mière concerne l'année d'imposition 1975: il s'agit de réduire la partie de la perte subie en 1975 qui donne lieu à ce genre de situation fiscale. L'autre mesure est la suivante: les assureurs qui n'ont pas présenté de demande pour profiter de ces dispositions ne peuvent pas refaire maintenant leur déclaration pour les années 1972, 1973 et 1974.

**Le sénateur Cook:** Ils ne pourront pas par la suite profiter de ces techniques.

**M. Friesen:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pensez-vous que ce soit une sélection défavorable?

**M. Friesen:** Oui. Il y avait plus de deux techniques, mais ces deux-ci constituent une sélection défavorable et des mesures restrictives.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Des mesures restrictives, oui.

**Le sénateur Flynn:** Défavorable au ministère et non aux compagnies.

**M. Friesen:** J'en conviens.

**M. Neufeld:** Je ne partage pas tout à fait cet avis. Je pense que cette mesure est préjudiciable à n'importe quel régime fiscal logique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle est la solution? Avez-vous tout simplement interdit la sélection défavorable et les mesures restrictives?

**M. Friesen:** Non. La méthode de calcul du revenu au choix a été supprimée et les nouvelles règles devront tenir compte davantage des faits et des circonstances.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, vous essayerez d'imposer le revenu provenant de tous les actifs que les multinationales possèdent au Canada.

**M. Friesen:** On peut raisonnablement considérer que cela s'applique aux multinationales implantées au Canada.

**Le sénateur Cook:** Elles pourront bénéficier ailleurs d'un certain dégrèvement pour l'impôt additionnel qu'elles payent ici.

**M. Friesen:** Non. Les compagnies d'assurance-vie sont imposées sur une autre base que toute autre société canadienne. En effet, elles sont imposables uniquement sur leurs rentrées au Canada alors que les autres sociétés canadiennes le sont sur la totalité de leur revenu dans le monde entier.

**Le sénateur Cook:** Je comprends, mais si à l'avenir l'impôt qu'elles doivent payer au Canada est plus élevé que par le passé, elles bénéficieront certainement d'un certain dégrèvement dans d'autres pays pour compenser l'impôt qu'elles payent ici.

**M. Friesen:** Vous parlez des compagnies étrangères implantées au Canada. Je pense que c'est exact. Cela dépendrait des lois fiscales du pays dans lequel elles se trouvent.

**Le sénateur Flynn:** Vous parlez uniquement des compagnies d'assurance-vie?

**M. Friesen:** C'est exact.



[Text]

**Senator Flynn:** But the problem must be there with respect to other multinationals as well.

**Mr. Friesen:** Senator, these rules that were giving rise to these problems only applied to the life insurance industry.

**Senator Flynn:** You cannot have that adverse selection in a multinational that is not an insurance company?

**Mr. Friesen:** That is correct.

**Senator Flynn:** I thought it could be done. It seems to me I had heard of that type of operation being done by multinationals outside of the insurance industry.

**Mr. Friesen:** Senator, we would be interested in having representations from you.

**Senator Flynn:** You have them now.

**The Chairman:** Mr. Friesen, do I understand that what you propose to do, in dealing with what you have described as adverse selection, is to interfere with the right of the company to select in what ways it will operate, what it will buy and when it will buy and whether it is a short-term or a long-term?

**Mr. Friesen:** No, Mr. Chairman: That is not the case. We do not interfere with their business procedures at all. The only thing we have done is to set a limit on the amount of the loss carry forward that they can claim.

**The Chairman:** It is quite persuasive, if you say to them, "If you go in this direction in your selection, then you have this limit on your loss carry forward."

**Mr. Friesen:** No. Under the existing rules there were two methods for them to compute income. One was called the branch accounting method and the other was the proportional method. Basically, what we have said is, "If your investment revenues are less than you would have reported under the alternate method, we will eliminate losses and other deductions to the extent of that difference." In a rough sort of way that is what we have done.

**Senator Flynn:** It is an interesting problem, Mr. Chairman, with regard to the fact that you cannot go back and correct your statement or your return, if you did not take advantage of the former rules. Last year in dealing with the tax bill we came across a similar provision. I think it concerned a husband and wife situation.

**Mr. Gillespie:** Yes, that is right.

**Senator Flynn:** It seems to me that we did not like it too much, because it was saying, "Well, if you did not take advantage of certain provisions, you cannot now go back and correct your return."

**The Chairman:** This was a benefit that apparently some husbands were astute enough to take advantage of.

**Senator Flynn:** That is right. We are dealing with astuteness here, too.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais le même problème se pose pour les autres multinationales.

**M. Friesen:** Monsieur le sénateur, des règles qui donnent lieu à ces problèmes s'appliquent seulement à l'industrie de l'assurance-vie.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne pouvez pas avoir cette sélection défavorable dans le cas d'une multinationale qui n'est pas une compagnie d'assurance?

**M. Friesen:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Je croyais que c'était possible. J'ai oui-dire que ce genre d'opération est menée par des multinationales en dehors de l'industrie des assurances.

**M. Friesen:** Monsieur le sénateur, nous aimerions connaître votre point de vue.

**Le sénateur Flynn:** Je l'ai déjà donné.

**Le président:** M. Friesen, en ce qui concerne ce que nous avons appelé la sélection défavorable, dois-je comprendre que vous proposez porter atteinte au droit qu'ont les compagnies de décider comment elles doivent fonctionner, ce qu'elles doivent acheter, à quel moment et si c'est à court terme ou à long terme?

**M. Friesen:** Non, monsieur le président. Ce n'est pas le cas. Nous ne nous immisçons pas du tout dans leurs affaires. Nous avons uniquement limité le montant du report de pertes qu'elles peuvent réclamer.

**Le président:** C'est une méthode très persuasive; vous leur dites: «Si vous choisissez dans ce sens, votre report de pertes sera limité».

**M. Friesen:** D'après le règlement existant, il y avait eu deux méthodes pour calculer le revenu. L'une s'appelait la méthode de comptabilité de succursale et l'autre la méthode proportionnelle. Voici ce que nous avons dit en substance: «Si les revenus de votre investissement sont inférieurs à ce que vous avez reporté d'après l'autre méthode, nous supprimerons les pertes et autres déductions qui constituent la différence». C'est un résumé ce que nous avons fait.

**Le sénateur Flynn:** C'est un problème intéressant, monsieur le président, car vous ne pouvez pas revenir en arrière pour rectifier votre relevé ou votre déclaration, si vous n'avez pas profité du règlement antérieur. L'année dernière, en étudiant le projet de loi sur l'impôt, nous nous sommes heurtés à une disposition analogue. Je crois qu'il s'agissait de la déclaration de mari et femme.

**M. Gillespie:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne l'aimerions pas beaucoup, car elle disait: «Si vous ne profitez pas de certaines dispositions, vous ne pouvez pas revenir sur votre déclaration pour la rectifier».

**Le président:** C'est un avantage dont ont profité apparemment certains maris assez astucieux.

**Le sénateur Flynn:** Exact. Il s'agit d'astuce ici aussi.

[Text]

**Mr. Neufeld:** Perhaps there should be awards for astuteness. Sometimes that is a good quality.

**Senator Beaubien:** A company which is based outside of Canada but which operates in Canada has to show a return then on the capital it has in Canada. For instance, if an insurance company earns 8 per cent on its total capital, then on the proportion of that capital that it has in Canada it would have to show about the same return. Is that what you mean?

**Mr. Friesen:** The effect of the rules would be to produce that result, yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Friesen, you said earlier that this was not retroactive legislation, and I think you are right; but is not the effect the same? In effect, you are retroactively affecting these corporations' rights to make the determination of their income for their deductions in those years.

**Mr. Friesen:** We do not view this as retroactive. You have to put yourself in the position that you have a problem that is really quite difficult to deal with. On the one hand you have a group of companies which cannot avail themselves of these rules; on the other hand, you have people, whose position often is not substantially different, proposing to take advantage of these rules and be taxed on a substantially different basis. We do not believe that the measure is retroactive, because it only deals with the taxation in future years.

**Senator Flynn:** Except for the fact that you cannot change your form of return; that is retroactive. In any event, we judged it to be last year.

**Senator Cook:** But in practice it is no more retroactive than the increased rates.

**Senator Flynn:** Starting with the 1977 year, I agree it is not retroactive; you change the rate, that is all. However, telling the companies they did not take advantage of the rules, or the possibility, in 1975-76, you cannot go back now. That is retroactive, because there is always that possibility of changing the return.

**The Chairman:** We discussed that last year.

**Senator Flynn:** That is right, and to that extent I believe it is retroactive.

**The Chairman:** Mr. Friesen, I find it interesting that one of your objections seems to be that some insurance companies were not able to or did not take the advantage that others did of the law as it is up to this moment, in dealing with their accounting for income tax. However, is that not the situation when dealing with most exemptions—that is, some can qualify and others cannot? Should you design an exemption under which there would be equal benefit to all?

**Mr. Friesen:** Mr. Chairman, what was so unusual here was the magnitude of the disparity; it was enormous. We are not dealing with just minor amounts here, but with very large sums.

[Traduction]

**M. Neufeld:** Il faudrait peut-être prévoir une récompense pour l'astuce. Parfois c'est une qualité.

**Le sénateur Beaubien:** Une compagnie dont le siège social est à l'étranger mais qui opère au Canada doit pouvoir justifier de profits sur le capital qu'elle possède au Canada. Par exemple, si une compagnie d'assurance gagne 8% sur l'ensemble de son capital, elle devrait, proportionnellement au capital qu'elle possède au Canada, déclarer à peu près le même profit. Est-ce cela que vous voulez dire?

**M. Friesen:** Le règlement doit aboutir à ce résultat.

**M. Gillespie:** M. Friesen, vous avez dit auparavant qu'il ne s'agissait pas d'une loi rétroactive, et je pense que vous avez raison, mais l'effet n'est-il pas le même? En effet, vous portez rétroactivement atteinte aux droits qu'ont ces compagnies de déterminer leur revenu aux fins de déduction pour ces années-là.

**M. Friesen:** Nous ne considérons pas cela comme rétroactif. Il faut vous imaginez que vous avez un problème vraiment difficile à résoudre. D'une part, vous avez un groupe de compagnies qui ne profitent pas de ce règlement; d'autre part, vous avez des gens, dont la situation n'est souvent pas très différente, qui se proposent d'en profiter et qui sont impossibles sur une base complètement différente. Nous ne croyons pas que cette mesure soit rétroactive, car elle ne porte que sur l'imposition dans les années à venir.

**Le sénateur Flynn:** Sauf que vous ne pouvez modifier votre formule de déclaration; c'est rétroactif. De toute façon, nous avons jugé qu'il s'agissait de l'an dernier.

**Le sénateur Cook:** Mais en pratique, ce n'est pas plus rétroactif que les taux accrus.

**Le sénateur Flynn:** À partir de 1977, je reconnais que ce n'est pas rétroactif; vous modifiez le taux, c'est tout. Cependant, ayant dit aux sociétés qu'elles n'ont pas tiré profit des règles ou des possibilités en 1975-1976, vous ne pouvez retourner en arrière. C'est rétroactif, car il est toujours possible de modifier la déclaration.

**Le président:** Nous en avons parlé l'an dernier.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact et, dans cette mesure, je crois que c'est rétroactif.

**Le président:** Monsieur Friesen, l'une de vos objections semble être que des compagnies d'assurance n'ont pu ou n'ont tout simplement pas tiré profit de la mesure législative dans sa forme actuelle, comme d'autres l'ont fait, au moment du calcul de l'impôt sur le revenu. C'est intéressant. Cependant, n'est-ce pas là la situation que l'on retrouve souvent lorsqu'il s'agit d'exemptions? C'est-à-dire que certains peuvent y être admissibles, et d'autres pas? Devrait-on concevoir une exemption qui donnerait un avantage égal à tous?

**M. Friesen:** Monsieur le président, ce qui était peu commun, ici, c'est l'ampleur de la disparité. Nous ne traitons pas ici que de petits chiffres, mais bien de sommes très importantes.



[Text]

**Mr. Neufeld:** Mr. Chairman, if I could add to that, I believe an important element of this is that the past provisions had an effect completely different than that intended, which is the basic problem. We had never intended that we would put insurance companies operating only in Canada at a substantial disadvantage vis-à-vis international companies. I believe your point would be more valid if we had a case in which the provisions worked exactly as was intended. Some benefited from them more than others, and I see no problem in that case.

**Senator Cook:** But here is a case in which some companies were more greedy.

**Mr. Neufeld:** Senator, you put it that way and I will not disagree with that.

**Senator Flynn:** It is better that he put it that way.

**Senator Connolly (Ottawa West):** With respect to losses carried forward, how long are they available? Are they losses that are available indefinitely in the future for any tax purposes?

**Mr. Friesen:** The losses themselves are available only for a five-year period, but an insurance company effectively has in many cases an indefinite loss carry forward, because there are a number of reserves that can be claimed and the amount to be claimed is at the discretion of the company. So it is possible by selecting the amount of reserves claimed in various years to carry losses forward for a very substantial period of time in excess of five years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the case of one that lapses in five years and has not been used, then the loss of the first year of the five-year period is no longer available but the remaining four years losses are available.

**Mr. Friesen:** That is correct, but that balance of losses carried forward is somewhat academic in the case of an insurance company, Mr. Chairman, because it would not create the losses. They would just not claim the full reserves to which they were entitled if it became apparent that some of the losses were not going to be utilized.

**Mr. Gillespie:** Is it not true to say—this perhaps gets you further off the hook—that these multinational life insurance corporations were warned by your department that if they did carry out this abuse they would be penalized later? Were they not aware?

**Mr. Friesen:** Perhaps I could ask Mr. Short to answer that; he was more closely involved with it at that time.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, several years ago we first became aware that there were deficiencies in the law. I believe we did indicate that they were not deficiencies that could be tolerated. I do not believe we went further than that.

**Senator Cook:** It was a running battle.

**Mr. Short:** I would not have put it in those terms.

[Traduction]

**M. Neufeld:** Monsieur le président, j'aimerais ajouter qu'à mon avis, un aspect de cette question, c'est que les dispositions passées ont eu un effet complètement différent de celui visé. C'est le fond du problème. Nous n'avons jamais eu l'intention de placer les compagnies d'assurance faisant affaire uniquement au Canada dans une situation désavantageuse par rapport aux compagnies internationales. Je crois que votre point de vue serait plus valable si nous avions un cas où les dispositions ont fonctionné exactement de la façon escomptée. Certains en ont profité plus que d'autres, et je ne vois pas de problèmes dans ce cas-là.

**Le sénateur Cook:** Mais nous avons ici un cas où certaines compagnies ont été plus cupides.

**M. Neufeld:** Sénateur, c'est ainsi que vous le dites, et je ne m'y opposerai pas.

**Le sénateur Flynn:** Il est préférable qu'il en parle en ces termes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour ce qui est des pertes reportées, pendant combien de temps sont-elles utilisables? Sont-elles utilisables indéfiniment, à des fins fiscales quelconques?

**M. Friesen:** Les pertes mêmes sont utilisables pendant une période de cinq ans, mais une compagnie d'assurance a effectivement, dans bien des cas, un report de pertes indéfini, car il y a un certain nombre de réserves qu'on peut faire intervenir, et le montant à réclamer est laissé à la discrétion de la compagnie. Il est donc possible, en choisissant le montant de réserves réclamées au cours de diverses années, de reporter des pertes sur une période pouvant s'échelonner sur plus de cinq ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans le cas d'une perte qui s'échelonne sur cinq ans et qui n'a pas été utilisée, la perte de la première année n'est plus utilisable, mais les pertes des quatre années restantes le sont.

**M. Friesen:** C'est exact, mais ce solde de pertes reportées est quelque peu théorique dans le cas d'une compagnie d'assurance, Monsieur le président, car cela ne crée pas les pertes. La compagnie ne réclamerait simplement pas toutes les réserves auxquelles elle a droit s'il devenait apparent que certaines des pertes ne seraient pas utilisées.

**M. Gillespie:** N'est-il pas vrai—et ceci vous sortira peut-être un peu plus d'embarras—que ces compagnies d'assurance-vie multinationales ont été avisées par votre ministère que si elles commettaient cet abus, elles seraient pénalisées plus tard? Ne le savaient-elles pas?

**M. Friesen:** Je demanderais à M. Short de répondre; il s'en est occupé de près à l'époque.

**M. Short:** Monsieur le président, il y a plusieurs années, nous avons d'abord appris qu'il y avait des lacunes dans la mesure législative. Je crois que nous avons précisé qu'il s'agissait de lacunes qu'on ne pouvait tolérer. Je ne crois pas que nous soyons allés plus loin.

**Le sénateur Cook:** C'était une lutte continuelle.

**M. Short:** Ce ne sont pas les termes que j'emploierais.

[Text]

**The Chairman:** You are having problems today, Senator Cook.

**Mr. Short:** We became aware of the deficiencies.

**Senator Flynn:** When? Was that after the 1971 so-called reform?

**Mr. Short:** Oh, yes; after that time. We did not until last year become aware of the magnitude of the problem and we became particularly concerned when it was demonstrated to us that the existing rules placed the Canadian companies at a significant disadvantage to the multinational companies. It was at that time that we fully realized the importance of correcting the problem.

**The Chairman:** It was a problem that you in your drafting had created.

**Mr. Neufeld:** Yes, Mr. Chairman. I was about to make the point, and the industry has pointed out to us, that had we done better in the original drafting many of these problems would have been avoided. There is no question about that, Mr. Chairman. At the same time, I suppose one could say—and maybe this is expecting too much from taxpayers—that had we been told right at the beginning by those who knew perfectly well that there were unsustainable aspects here, it would have given us an opportunity to move a little more quickly.

**The Chairman:** Is that not expecting too much?

**Mr. Neufeld:** As I say, I suspect it is expecting too much from a taxpayer, but sometimes it happens.

**Senator Flynn:** Fiscal reform is an ongoing process that never stops, I am afraid.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there any difference between a Canadian-owned multinational and a foreign-owned multinational in this case?

**Mr. Short:** In the context in which we are discussing the problem now, no.

**The Chairman:** If there are no further question, will you proceed with the last item, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** This deals with registered home ownership plans. A number of taxpayers whose spouses owned homes and with whom they were living were able to contribute to their own registered home ownership plan notwithstanding that they were living with their spouse in another home. The bill proposes that these people no longer be entitled to contribute or deduct contributions to their plans. In effect, they have been left with two choices: either to leave their money in the plans until they acquire a home, which they would have to do within a 20-year period, otherwise those sums in the plans would be taxable; or else they have an escape rule whereby they can buy home furnishings by the end of this year—that is to say, December 31, 1977.

This became apparent when the ways and means motion was presented at the end of March. But, as we all know, the

[Traduction]

**Le président:** Vous avez des problèmes aujourd'hui, sénateur Cook.

**M. Short:** Nous sommes devenus conscients des lacunes.

**Le sénateur Flynn:** Quand? Après la réforme de 1971?

**M. Short:** Oui. Ce n'est que l'année dernière que nous avons pris conscience de l'ampleur du problème. Nous nous en sommes occupés tout particulièrement lorsqu'on nous a démontré que les règles existantes plaçaient les compagnies canadiennes dans une situation fort désavantageuse par rapport aux compagnies multinationales. C'est à cette époque que nous nous sommes rendus compte de l'importance qu'il y avait à rectifier la situation.

**Le président:** C'était un problème que vous aviez créé par votre formulation.

**M. Neufeld:** Oui, monsieur le président. J'allais le dire, et l'industrie nous a signalé que si la formulation originale avait été meilleure, bon nombre de ces problèmes auraient été évités. Il n'y a pas de doute là-dessus, monsieur le président. Je suppose qu'on pourrait aussi dire—mais c'est peut-être trop s'attendre des contribuables—que si ceux qui savaient parfaitement bien qu'il y avait des problèmes indéfendables nous en avaient informés dès le début, nous aurions pu agir un peu plus rapidement.

**Le président:** N'est-ce pas là s'attendre trop d'eux?

**M. Neufeld:** Comme je l'ai dit, c'est aussi mon avis; mais cela arrive parfois.

**Le sénateur Flynn:** La réforme fiscale est un processus permanent qui, j'en ai bien peur, ne s'arrête jamais.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce cas-ci, y a-t-il une différence entre une multinationale sous contrôle canadien et une multinationale sous contrôle étranger?

**M. Short:** Dans le contexte de ce problème, non.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, peut-être pouvez-vous passer au dernier point à l'ordre du jour, monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Il a trait aux régimes enregistrés d'épargne-logement. De nombreux contribuables dont le conjoint est propriétaire d'un logement, ont pu verser des contributions à leur propre régime enregistré d'épargne-logement, nonobstant le fait qu'ils habitaient déjà avec leur conjoint dans un autre logement. Le projet de loi propose que ces contribuables ne soient plus autorisés à participer au régime ou à déduire leurs contributions. En fait, deux options s'offrent à eux: il peuvent laisser leur argent dans leur compte du régime jusqu'à ce qu'ils puissent acheter une maison, ce qu'ils doivent faire dans un délai de 20 ans, sinon le total devient imposable, ou encore, ils peuvent invoquer la disposition selon laquelle ils peuvent acheter, avec ces fonds, du mobilier d'ici la fin de l'année en cours, c'est-à-dire, avant le 31 décembre 1977.

Cette faille est devenue évidente lorsque la motion de voies et moyens a été déposée à la fin de mars. Mais, comme nous le



## [Text]

passage of the bill has been delayed and will probably not be passed until late this year. I know from personal experience that it requires about two weeks' advance notice to take one's money out of RHOSP. I would suggest that those taxpayers who wish to wait until the passage of the bill to act will have very little or no time to withdraw their money from RHOSP, and I am wondering whether the department would consider giving those taxpayers an extension.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, consideration was given to an extension.

**The Chairman:** At what time?

**Mr. Short:** The bill proposes a significant number of changes to the provisions of the act relating to RHOSP. RHOSP was introduced in 1974 to facilitate the purchase of homes by individuals. Individuals are entitled to a contribution of \$1,000 a year, to a total of \$10,000.

The funds accumulated in RHOSP are not taxable if they are used for the intended purpose—that is, for the purchase of a home. Until this year the tax-free withdrawal of funds was permitted for the purpose of home furnishings also.

The minister, in his budget of March 31, indicated that there would be a number of changes to the provisions relating to the Registered Home Ownership Savings Plan. Previous experience indicated it was being used for purposes other than those intended—that is, for the purpose of minimizing tax rather than for the purchase of a home. It was considered inappropriate to permit some taxpayers to make contributions to RHOSP for the purpose of simply acquiring home furnishings, such as a stereo set or dining room set. This was not considered to be an appropriate purpose of the very significant concession, and the minister announced on March 31 that that would be withdrawn.

However, notice was given that, in light of the fact that a number of people had made contributions with a view to acquiring home furnishings, the privilege would be extended to the end of this year. There are a number of changes to the RHOSP provision that take effect as at December 31, and this is but one of them. The conclusion has been reached that it would be appropriate to make all changes effective as of the end of this year.

**The Chairman:** But not essentially?

**Mr. Short:** I do not think it is an essential decision. The fact exists that taxpayers have been given nine months' notice of these changes.

**The Chairman:** It is not even the law yet.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We are pretty close to a question of policy. This is difficult for department officials to answer.

**Senator Flynn:** The bill containing these provisions was passed in the latter days of February, and people had, in effect, only three days' notice, but trust companies and other

## [Traduction]

savons tous, l'adoption du projet de loi a été remise et ne se fera probablement que vers la fin de l'année en cours. D'après mon expérience personnelle, je sais qu'il faut donner environ deux semaines d'avis avant de retirer de l'argent d'un REEL. Les contribuables qui souhaitent attendre que le projet de loi soit adopté avant d'agir auront très peu de temps, ou même pas du tout, pour retirer leur argent de leur REEL et je me demande si le ministère envisage la possibilité de leur accorder un délai?

**M. Short:** Monsieur le président, nous avons déjà étudié cette possibilité.

**Le président:** Quand?

**M. Short:** Ce projet de loi propose d'apporter un nombre assez important de modifications aux dispositions de la loi relatives aux REEL. Le régime enregistré d'épargne-logement a été lancé en 1974 pour aider les particuliers à acheter des maisons. Les particuliers ont droit de verser \$1,000 par année à ce régime, jusqu'à concurrence de \$10,000.

Les fonds accumulés dans un REEL ne sont pas imposables s'ils sont utilisés à la fin prévue—c'est-à-dire, pour l'achat d'une maison. Jusqu'à cette année, le retrait de fonds, libre d'impôt, est également autorisé pour l'achat de mobilier.

Le ministre, dans son budget déposé le 31 mars, a souligné qu'on apporterait un certain nombre de modifications aux dispositions relatives au régime enregistré d'épargne-logement. Selon l'expérience acquise, il semble qu'on ait utilisé ces fonds à d'autres fins que celle qui était prévue—en l'occurrence pour diminuer les impôts plutôt que pour acheter une maison. On a jugé qu'il n'était pas approprié de permettre à certains contribuables d'économiser de l'argent au moyen d'un régime enregistré d'épargne-logement simplement pour acheter du mobilier, comme une chaîne stéréo ou une salle à manger. De tels achats n'étant pas considérés comme une fin appropriée pour cette concession très importante; le ministre a annoncé, le 31 mars, que cette disposition serait révoquée.

Toutefois, il a été décidé que, un bon nombre de personnes ayant contribué à de tels régimes dans le but d'acheter du mobilier, ce privilège resterait en vigueur jusqu'à la fin de l'année en cours. Un certain nombre de modifications apportées aux dispositions relatives au REEL entreront en vigueur le 31 décembre et celle que je viens de décrire en est une parmi tant d'autres. On a conclu qu'il serait opportun d'appliquer toutes ces modifications à la fin de l'année en cours.

**Le président:** Mais pas essentiellement?

**M. Short:** Je ne crois pas que ce soit une décision essentielle. Le fait est que les contribuables ont été avisés de ces modifications neuf mois à l'avance.

**Le président:** Elles n'ont même pas encore force de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est presque une question de politique et il est très difficile pour les hauts fonctionnaires du ministère d'y répondre.

**Le sénateur Flynn:** Le projet de loi embrassant ces dispositions a été adopté à la fin de février et en fait, le public n'a reçu que trois jours de préavis, mais les sociétés de fiducie et

**[Text]**

financial institutions were accepting the payments in anticipation that the bill would be passed.

It is, of course, a question of publicity, and whether there is enough publicity. Anyone reading the financial papers would be warned that they have until the end of this year. Even those reading daily newspapers will find advertisements by trust companies and financial institutions with respect to this.

**Senator Cook:** I recall the question raised on tax on machinery; some tax was lifted and some was not. The department gave notice of that. All the departments seem to take the stand that when the minister speaks, that is the law; but I am inclined to take the stand that when the bill is passed, it is the law.

**Senator Flynn:** It is retroactive to the budget speech.

**The Chairman:** Are there any further questions on this point?

**Mr. Gillespie:** I have one comment to make, Mr. Chairman, and this relates to clause 5, on page 5, and clause 7, on page 14 of the bill. These deal with involuntary dispositions. In order to obtain a rollover treatment, it is necessary that a taxpayer acquire replacement property for the same use as that to which he put the former property, and it was questioned as to whether it was too restrictive for a taxpayer to be obliged to put the replacement property to the same use.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you give us an example of that?

**Senator Flynn:** I gave one earlier—that is, a hotel being destroyed by fire and the owner putting up an apartment building. I think you would agree that is not the same use.

**Mr. Short:** That is correct. The purpose of that provision was to respond to a number of representations whereby farmers said they may want to sell one parcel of land in order to acquire farm property elsewhere, or companies located in the downtown part of a city said they may want to expand their business and move to a location outside the city, or even to a different location within the city.

Before this amendment, the sale of the downtown property or the sale of the farm land would give rise to depreciation recapture, in the case of the depreciable property, or to a capital gain in the case of land.

**The Chairman:** Or a capital loss.

**Mr. Short:** Yes, or a capital loss. The purpose of this provision is to permit a rollover—that is, to avoid the depreciation recaptures or to avoid the capital gain on the acquisition of what is technically termed a replacement property.

One of the conditions is that the new property must be put to the same use as the property that it is replacing. I do not believe that the reference "the same use" is too restrictive. That, obviously, is a judgment call, but certainly the provision addresses the purpose intended. We wanted to avoid the

**[Traduction]**

autres établissements financiers acceptaient des paiements en prévision de l'adoption du projet de loi.

Il s'agit évidemment d'une question de publicité et de savoir s'il y en a assez. Les lecteurs des journaux financiers savaient certainement qu'ils avaient jusqu'à la fin de l'année. Même ceux qui lisent les quotidiens y trouveront des annonces des sociétés de fiduciaire et établissements financiers à cet égard.

**Le sénateur Cook:** Je me rappelle de la question qui a été soulevée à l'égard des impôts sur les machines: certains impôts ont été supprimés tandis que d'autres ont été conservés. Le ministère en avait informé le public. Il semble que les ministères croient que dès que le ministre ouvre la bouche, ses déclarations deviennent loi; pour ma part, j'attends que le projet de loi soit adopté avant de la considérer comme loi.

**Le sénateur Flynn:** Ces mesures sont rétroactives au jour de la présentation du budget.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à cet égard?

**M. Gillespie:** Je n'ai qu'une seule observation à faire, monsieur le président, et elle a trait à l'article 5 de la page 5 et à l'article 7 de la page 14 du projet de loi qui portent sur la disposition involontaire. Pour qu'il s'agisse d'un roulement, le contribuable doit acquérir un bien servant de remplacement qu'il destine au même usage que l'ancien bien et il conviendrait de déterminer si cela ne restreint pas trop le contribuable que de l'obliger à faire le même usage du bien de remplacement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous citer un exemple?

**Le sénateur Flynn:** Je vous en ai déjà cité un. Je vous ai parlé d'un hôtel qui serait détruit par un incendie et sur le site duquel le propriétaire construirait un immeuble de rapports. Je pense que vous conviendrez avec moi que l'utilisation du terrain est différente.

**M. Short:** C'est juste. Cette disposition avait pour but de satisfaire les nombreuses demandes d'agriculteurs qui désiraient vendre une partie de leur terre pour faire l'acquisition d'un autre lopin ailleurs, ou celles de certaines entreprises commerciales établies dans un centre-ville qui prévoyaient agrandir leur commerce, emménager à un autre endroit à l'extérieur ou même à l'intérieur de la même ville.

Avant cette modification, la vente d'une propriété dans le centre-ville ou la vente d'une ferme auraient entraîné une récupération de l'amortissement, dans le cas d'une propriété amortissable, ou un gain en capital dans le cas d'une terre.

**Le président:** Ou une perte en capital.

**M. Short:** Oui, ou une perte en capital. Cette disposition a pour but de permettre les transferts, c'est à dire d'empêcher la récupération de l'amortissement ou le gain en capital lors de l'acquisition de ce qu'on appelle techniquement une propriété de remplacement.

Parmi les conditions d'application de cette disposition, mentionnons que la nouvelle propriété doit servir aux mêmes fins que la propriété qu'elle remplace. Je ne crois pas que la référence «aux mêmes fins» soit trop restrictive. Cette opinion est naturellement affaire de jugement. Mais, à coup sûr, cette



**[Text]**

situation whereby someone could sell a property in one business and use the proceeds of that sale to avoid the tax that would normally arise by simply setting up an entirely different type of business.

**Senator Buckwold:** If a farmer disposes of one piece of property and buys an adjoining piece of land on which he decides to raise cattle instead of grain, would that constitute the same use?

**Mr. Short:** That would be interpreted as the same use, yes.

**Senator Buckwold:** As long as we are certain of that. To me, the word "same" means "exact."

**The Chairman:** I should think it would mean the same general purpose. In the case of the example you gave, the farmer would still be carrying on a farming operation.

**Senator Cook:** He might sell a portion of his land and use the funds from that sale to build a new barn.

**Senator Flynn:** But we are talking of involuntary dispositions, which would exclude sale transactions of that type. Do you not think it should be a little broader in respect of involuntary dispositions?

**Mr. Short:** The provisions relating to involuntary dispositions have long been in the legislation. They have given rise to very little difficulty in the past. Certainly, we have not received representations that they are too narrow, except in very limited respects. For example, we have learned that the involuntary disposition rules did not cover stolen property, and we have brought forward an amendment to remedy that. The major change in this particular provision was to extend the rollover privilege to voluntary dispositions.

**Senator Flynn:** Are the rules concerning involuntary dispositions wider than those respecting voluntary dispositions?

**Mr. Short:** In some respects, yes. Generally, the wording is the same. There is a difference in the time within which one must replace the property as between the two types of disposition. For an involuntary disposition, such as an expropriation, the taxpayer has a two-year period within which to acquire the replacement property, whereas the replacement period in respect of a voluntary disposition is one year.

**Senator Buckwold:** Does the amount of money spent on the replacement facility have any bearing? For example, if the taxpayer decides to build a replacement facility only half as large as the original, would that have a bearing?

**The Chairman:** In that eventuality, all of the proceeds would not be applied.

**[Traduction]**

disposition sert bien le but visé. Nous voulions éviter qu'un propriétaire puisse vendre une propriété et utiliser le produit de la vente pour se soustraire à l'impôt auquel il serait assujéti s'il établissait tout autre genre d'affaire.

**Le sénateur Buckwold:** Si un agriculteur possède un terrain et en achète un autre attenant, sur lequel il décide d'élever des animaux au lieu de cultiver des céréales, considère-t-on que l'utilisation n'est pas modifiée?

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Pour autant que nous pouvons en être sûrs. Selon moi, le mot «même» signifie «exactement le même».

**Le président:** Je serais porté à croire que cela signifie «la même fin» de façon générale. Pour revenir à l'exemple que vous avez cité, l'agriculteur exploiterait encore une entreprise agricole.

**Le sénateur Cook:** Il pourrait vendre une partie de sa terre et utiliser les fonds provenant de la vente pour se construire une nouvelle grange.

**Le sénateur Flynn:** Nous parlons cependant de dispositions involontaires, c'est-à-dire de dispositions qui excluraient des ventes de ce genre. Ne croyez-vous pas que cet article devrait être un peu moins restrictif au sujet des dispositions involontaires?

**M. Short:** Les articles qui se rapportent aux dispositions involontaires existent dans la loi depuis longtemps. Ils ont posé très peu de difficulté par le passé. Personne non plus ne s'est plaint de ce qu'ils soient trop restrictifs, sauf à certains égards très précis. Par exemple, nous avons appris que les règlements touchant les dispositions involontaires ne régissaient pas les propriétés volées, et nous avons formulé un amendement pour y porter remède. La principale modification à cet article consiste en une extension du privilège de transfert aux dispositions volontaires.

**Le sénateur Flynn:** Les règlements touchant les dispositions involontaires sont-ils moins restrictifs que ceux qui portent sur les dispositions volontaires?

**M. Short:** A certains égards, oui. De façon générale, la formulation est la même. Il y a toutefois une différence pour ce qui est du délai dans lequel il est permis de modifier la destination de la propriété. Dans le cas d'une disposition involontaire, comme une expropriation, le contribuable a deux ans pour acquérir une propriété de remplacement, alors que la période de remplacement dans le cas d'une disposition volontaire est d'un an.

**Le sénateur Buckwold:** Le montant que coûtent les installations de remplacement a-t-il quelque conséquence? Par exemple, supposons qu'un contribuable décide de construire une installation de remplacement qui serait deux fois plus petite que la propriété qu'il possédait initialement. Cela aurait-il quelque conséquence?

**Le président:** Dans ce cas, le produit de la vente ne pourrait pas être entièrement utilisé à cette fin.

[Text]

**Senator Buckwold:** I am going back to the definition of "same" again. The taxpayer would not be precluded from moving into a small operation, would he?

**Mr. Short:** No, he would not, but I emphasize that the rollover privilege extends only to the extent that the proceeds are used to re-invest in the replacement property.

**Senator Cook:** It extends only to the extent that one rolls over the proceeds.

**Mr. Short:** That is right. The experience of most people is that replacement today costs considerably more than the cost of the property lost.

**Senator Buckwold:** That would not be the case where one moved from a downtown property to a location beyond the downtown core.

**Mr. Short:** That is right; but, again, the amount of the gain reported would be by reference to the original cost to the taxpayer of that property.

**Senator Cook:** And the taxpayer would only be exempt to the extent that the proceeds are rolled over.

**Mr. Short:** The ordinary rules would apply, yes. In other words, there would be a capital gains tax to the extent that the proceeds are not re-invested in the replacement property.

**The Chairman:** I think we have now covered the questions developed in the course of our study of the proposals. The committee will be meeting next Wednesday, when we will have before us Bill S-2, and there may be another group that will want to appear on the income tax legislation. As I indicated earlier, my aim is to have report ready on the income tax legislation by the end of November.

The bill is still at the second reading stage in the other place. While the normal course would be to have it referred to committee of the whole, "rumour ally" has it that the government may try to dispose of the bill without reference to committee of the whole. I find it difficult to give any credence to that.

**Senator Flynn:** I find it difficult to believe that the government will accept Senate amendments.

**Senator Cook:** That may be, but they will perhaps be picked up at a later time.

**Mr. Chairman,** to use Mr. Short's words, it would not be inappropriate to say that the witnesses have been very helpful to us.

**The Chairman:** We have indicated to the departmental officials what we think should be remedied in the bill, and they will be our emissaries. On your behalf, I want to thank the witnesses for the assistance they have provided the committee.

**Mr. Neufeld:** I want to thank you, Mr. Chairman, and the committee, for an excellent hearing.

**The Chairman:** The committee will adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je reviens à la définition du mot «même». Le contribuable ne serait pas autorisé à établir ailleurs une entreprise plus petite, n'est-ce pas?

**M. Short:** Non, mais permettez-moi d'insister sur le fait que le privilège de transfert ne s'applique que si le produit de la vente est entièrement réinvesti dans une propriété de remplacement.

**Le sénateur Cook:** C'est valable seulement dans la mesure où le produit est reporté.

**M. Short:** C'est exact. La majorité des gens ont pu constater que, de nos jours, le coût d'un bien de remplacement est considérablement plus élevé que celui du bien perdu.

**Le sénateur Buckwold:** Sauf si l'on quitte une propriété située au centre-ville pour s'établir au-delà.

**M. Short:** C'est exact. Mais, encore là, le montant des gains reportés serait considéré par rapport au coût original de ce bien pour le contribuable.

**Le sénateur Cook:** Et le contribuable ne serait exempté que si le produit était reporté.

**M. Short:** Les règles ordinaires s'appliquent, oui. En d'autres termes, le gain en capital serait imposable dans la mesure où le produit ne serait pas réinvesti pour acheter un bien de remplacement.

**Le président:** Je crois que nous avons terminé l'étude des questions découlant des propositions. Le Comité se réunira mercredi prochain lorsque nous étudierons le Bill S-2 et il se peut qu'un autre groupe demande la permission de témoigner à l'égard de la législation fiscale. Comme je l'ai déjà dit, j'aimerais que notre rapport sur la législation fiscale soit prêt d'ici la fin de novembre.

Le projet de loi en est toujours à l'étape de la deuxième lecture à l'autre endroit. Bien qu'il doive normalement être renvoyé au comité plénier, la rumeur veut que le gouvernement tente de l'adopter sans consulter le comité plénier. J'ai de la peine à le croire.

**Le sénateur Flynn:** Il m'est difficile de croire que le gouvernement acceptera les modifications du Sénat.

**Le sénateur Cook:** C'est toujours possible, mais elles seront peut-être reprises plus tard.

Monsieur le président, pour reprendre les mots de M. Short, il serait bon de dire que les témoins nous ont été très utiles.

**Le président:** Nous avons indiqué aux hauts fonctionnaires de notre ministère les modifications que nous jugeons utiles et ils sont nos porte-parole. En votre nom, j'aimerais remercier les témoins de l'aide qu'ils ont fournie au Comité.

**M. Neufeld:** Je vous remercie, monsieur le président et messieurs les membres du Comité, de nous avoir entendus.

**Le président:** Le Comité suspend ses travaux.

Le Comité suspend ses travaux.





## APPENDIX "A"

Exhibit 14(51)OA

WORKING ARRANGEMENT BETWEEN THE UNITED STATES INTERNAL REVENUE SERVICE AND THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE-TAXATION UNDER THE TERMS OF THE CANADA - U.S. RECIPROCAL TAX CONVENTION

PREAMBLE

Whereas the Minister and the Commissioner deem it necessary to secure their respective co-operation in the determination of the income tax liability under the revenue laws of each country in the areas of tax avoidance practised by some multinational enterprises, and

Whereas the competent authorities of both countries are desirous of establishing working arrangements for the simultaneous audits of multinational enterprises and procedures for the exchange of information and assistance under the terms of the Canada - U.S. Tax Convention.

NOW THEREFORE WITNESSETH AS FOLLOWS:

1. DEFINATION OF A MULTINATIONAL ENTERPRISE

For the purpose of this working arrangement, a multinational enterprise is one having activities in more than one country with indications of activities in tax havens. The specific cases chosen for audit should be ones where the exchange of information would be beneficial in dealing with tax avoidance.

## APPENDICE «A»

Pièce 14(51)OA

ACCORD ENTRE L'INTERNAL REVENUE SERVICE DES ETATS-UNIS ET LE MINISTERE DU REVENU NATIONAL, IMPOT, AUX TERMES DE LA CONVENTION RELATIVE A L'IMPOT ENTRE LE CANADA ET LES ETATS-UNIS

PREAMBULE

Attendu que le Ministre et le Commissaire jugent nécessaire d'assurer la collaboration de leurs deux administrations en ce qui concerne l'assujettissement à l'impôt sur le revenu en vertu des lois fiscales de chaque pays, face à l'évitement fiscal pratiqué par certaines entreprises multinationales, et Attendu que les autorités compétentes des deux pays désirent établir un accord régissant la vérification simultanée des entreprises multinationales et, fixer des modalités pour l'échange de renseignements et d'aide aux termes de la Convention relative à l'impôt entre le Canada et les Etats-Unis.

EN CONSEQUENCE, LE PRESENT DOCUMENT FAIT FOI QUE:

1. DEFINITION D'UNE ENTREPRISE MULTINATIONALE

Aux fins du présent accord, une entreprise multinationale est une entreprise qui exerce son activité dans plus d'un pays et qui semble l'exercer aussi dans des paradis fiscaux. Les cas choisis aux fins d'une vérification doivent être ceux à l'égard desquels l'échange de renseignements peut être utile relativement à l'évitement fiscal.



11. OBJECTIVES

1. To develop guidelines for the exchange of exchange of information which will be used by both countries in their examination of multinational enterprises with special emphasis on arrangements wherein tax haven countries are employed.
2. To exchange information on new or apparent patterns of techniques of tax avoidance that significantly affect the tax administration of each country.
3. To determine a taxpayer's correct income tax liability where costs are shared, charged, and profits are allocated by transfer prices, between taxpayers resident in different taxing jurisdictions.
4. To develop techniques and formulas for evaluating arm's length pricing practices between related corporations.
5. To develop guidelines for evaluating tax haven transactions resulting from multi-processing, transfer pricing, research and development, rents and royalties and market changes in currency.

11. OBJECTIFS

1. Etablir des lignes directrices pour l'échange de renseignements entre les deux pays aux fins d'enquêtes sur les entreprises multinationales et en particulier sur les opérations où un paradis fiscal est utilisé.
2. Echanger des renseignements sur des techniques nouvelles ou apparentes d'évitement fiscal qui ont des répercussions importantes sur l'application des dispositions fiscales de chaque pays.
3. Déterminer avec exactitude l'assujettissement d'un contribuable à l'impôt sur le revenu lorsque des frais sont partagés et imputés et que des bénéfices sont attribués au moyen de prix de transfert entre des contribuables relevant d'administrations fiscales différentes.
4. Mettre au point des techniques et des formules permettant d'évaluer les pratiques en matière de fixation des prix sans lien de dépendance entre des corporations liées.
5. Etablir des lignes directrices permettant d'évaluer les transactions qui sont effectuées dans un paradis fiscal et dans lesquelles interviennent la transformation en plusieurs étapes, l'établissement de prix de transfert, la recherche et le développement, les loyers et les redevances, ainsi que les fluctuations du cours des devises.

6. To identify payments generally referred to as "under-the-table" payments, i.e. kickbacks, bribes and "illegal" payments.

#### 111. ADMINISTRATIVE PROCEDURES

The formal exchange of information between the two countries for the purpose of this arrangement will originate from the Office of International Operations of the Internal Revenue Service or the Provincial & International Relations Division of the Department of National Revenue, Taxation. Such a request will be directed to the designated competent authority of the other country. The information which may be requested under this arrangement must:

1. be obtainable under the revenue laws of both countries,
2. be relative to an income tax matter. This means that a tax interest could be demonstrated.

"Tax interest" does not mean that both administrations should be in a position to assess tax in a particular case.

#### IV. OPERATING PROCEDURES

1. Appropriate multinational enterprises will be jointly identified for simultaneous audits by the National Office of the Internal Revenue Service and the Head Office of the Department of National Revenue, Taxation. This will be done notwithstanding obstacles created by size, complexity, diversification or geographical dispersion of operations and assets owned or effectively controlled by the principal taxpayer.

6. Déceler les paiements qui se font sous la table, c'est-à-dire les ristournes clandestines, les pots-de-vin et autres versements illégaux.

#### III PROCEDURES ADMINISTRATIVES

Aux fins du présent accord, l'échange officiel de renseignements entre les deux pays se fera entre le Office of International Operations du Internal Revenue Service et la division des Relations provinciales et internationales du ministère du Revenu national, Impôt. Toute demande en ce sens sera adressée à l'autorité compétente désignée de l'autre pays. Les renseignements qui peuvent être demandés en vertu de la présente convention doivent:

1. pouvoir être obtenus en vertu des lois fiscales des deux pays,
2. toucher l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire qu'il doit y avoir un intérêt fiscal.

L'expression "intérêt fiscal" ne signifie pas que les deux administrations peuvent nécessairement fixer un impôt dans un cas donné.

#### IV FACON DE PROCEDER

1. Les entreprises multinationales concernées seront conjointement identifiées, aux fins de vérification simultanée, par le National Office du Internal Revenue Service et par le Bureau principal du ministère du Revenu national, Impôt. Cette identification s'effectuera nonobstant les problèmes posés par l'envergure, la complexité, la diversification ou la dispersion géographique des opérations du contribuable principal et des biens qu'il possède ou qu'il contrôle.



To initiate the program each country will select a case where the corporation is located and operating within that country, with one or more subsidiaries operating in the other country.

2. Whenever possible the Revenue Service Representative in Ottawa will be used to channel the information between Canada and the United States.
3. Once the cases have been selected for simultaneous audit the case managers from each country will meet, along with other appropriate representatives, from the Internal Revenue Service and the Department of National Revenue, Taxation. The purpose of this meeting will be to discuss a timetable for examinations, entities to be examined and approaches to be taken in regard to the objectives indicated in Section 11. At this meeting, consideration will be given to current audit programs of the two countries so that there will not be a conflict with these objectives.
4. There will be no actual interchange of audit personnel between the two countries and no exchange of the audit plan.
5. The individual case managers from the audit teams of the two countries will exchange interim information and tentative conclusions to assist the other country's team in the completion of its audit.

Afin de lancer le programme, chaque pays choisira un cas où une corporation est située dans ledit pays et y exerce son activité tout en ayant une ou plusieurs filiales en activité dans l'autre.

2. Lorsque c'est possible, le représentant du Revenue Service à Ottawa servira d'intermédiaire pour l'échange des renseignements entre le Canada et les Etats-Unis.
3. Une fois que les cas auront été choisis en vue d'une vérification simultanée, les responsables désignés de chaque pays se réuniront avec d'autres représentants concernés de l'Internal Revenue Service et du ministère du Revenu national, Impôt. La rencontre aura pour but d'établir un calendrier de travail et de définir les points à étudier ainsi que les méthodes à suivre, eu égard aux objectifs précisés au numéro 11. Lors de cette réunion, on tiendra compte des programmes de vérification en cours des deux pays, afin d'éviter tout conflit.
4. Il n'y aura aucun échange d'employés de vérification entre les deux pays, ni aucun échange concernant les méthodes de vérification.
5. Les responsables d'un cas donné au sein des équipes de vérification des deux pays échangeront des renseignements et des conclusions provisoires afin d'aider l'équipe de l'autre pays à terminer sa vérification.

6. At the conclusion of the audits, information will again be exchanged so that final action can be recommended with respect to the examinations in each country. Generally, final action will not be taken until both countries have completed their examinations.

V. EVALUATION OF PROGRAM

As the initial cases are completed, the representatives of the respective tax authorities will meet to evaluate the effectiveness and benefits from this working arrangement.

Recommendations will be made as to the need for amendments and improvements to this arrangement.

6. A la fin des vérifications, des renseignements seront encore une fois échangés afin que des mesures définitives soient recommandées relativement aux enquêtes menées dans chaque pays. D'une façon générale, aucune mesure définitive ne sera prise avant que les deux pays n'aient terminé leur enquête.

V EVALUATION DU PROGRAMME

Une fois que les premiers cas auront été réglés, les représentants des deux administrations fiscales se rencontreront afin d'évaluer l'efficacité du présent accord et ses avantages.

Des recommandations seront faites s'il y a lieu de modifier et d'améliorer le présent accord.



Exhibit 14(51)OB

U.S. - CANADA TO CONDUCT  
SIMULTANEOUS TAX AUDITS  
OF MULTINATIONAL ENTER-  
PRISES

OTTAWA - Monique Bégin, Minister of National Revenue, and Jerome Kurtz, Commissioner of Internal Revenue, met in Ottawa on June 16, 1977 to formalize a working tax arrangement for conducting simultaneous examinations of taxpayers.

Under the simultaneous examination program, each country separately examines the taxpayer under its jurisdiction. Before an audit begins, the countries meet to plan and coordinate the examination. During each stage of the examination, information is exchanged in accordance with tax treaty provisions.

The exchange of information between treaty partners ensures coordination in the tax treatment of business firms and individuals with activities in more than one country.

The tax treaty between the United States and Canada contains provisions authorizing the exchange of tax related information. These provisions allow the exchange of information to carry out treaty purposes and prevent fiscal evasion. Confidentiality of taxpayer information exchanged by treaty countries is protected by specific treaty terms.

Some of the information obtained under the exchange program will be assimilated with data from sources in Canada and used in connection with industry studies such as those involving pricing patterns. Specific taxpayer information obtained is used to clarify and verify information submitted to National Revenue, Taxation, by taxpayers and others.

Pièce 14(51)OB

LE CANADA ET LES ETATS-UNIS ENTRE-  
PRENNENT DES VERIFICATIONS FISCALES  
SIMULTANÉES DES MULTINATIONALES

OTTAWA - Monique Bégin, ministre du Revenu national, et Jerome Kurtz, commissaire du Internal Revenue, se sont réunis à Ottawa le 16 juin 1977 afin de mettre au point un accord de travail en vue de l'examen simultané des dossiers de certains contribuables.

Selon ce programme de vérification simultanée, chaque pays examinera parallèlement les dossiers du contribuable sous sa juridiction. Avant le début d'une vérification, les pays se rencontreront pour planifier et coordonner la vérification. Les renseignements seront échangés au fur et à mesure conformément aux dispositions de l'accord fiscal.

Cette coordination bilatérale est devenue essentielle dans l'application des lois fiscales aux individus ou aux compagnies qui opèrent dans plus d'un pays.

L'accord fiscal entre les Etats-Unis et le Canada comprend des dispositions qui autorisent l'échange de renseignements touchant l'impôt. Ces dispositions permettent l'échange de renseignements qui permettront de prévenir l'évasion fiscale. Le caractère confidentiel de ces renseignements fiscaux échangés par les pays signataires est protégé spécifiquement dans l'accord.

Certains renseignements obtenus par le programme d'échange seront comparés aux données de sources canadiennes et utilisés conjointement avec des analyses des industries, telles que celles traitant des modèles de fixation des prix. Les renseignements obtenus sur les contribuables seront utilisés afin de contre-vérifier l'information soumise directement à Revenu Canada, Impôt.

**TOM** NATIONAL REVENUE, TAXATION  
Emergency Revision Sheet

 REVENU NATIONAL, IMPÔT  
Feuille de Revision d'Urgence **MOI**

Date of Issue	September 28, 1977	Part	TOM 14(51)0	Date de publication	le 28 septembre, 1977	Partie	MOI 14(51)0
---------------	--------------------	------	-------------	---------------------	-----------------------	--------	-------------

This emergency release introduces guidelines for the United States - Canada Simultaneous Examination Program.

Three cases have been accepted for simultaneous audit by both countries, and field work will start soon. Although the bulk of the work on the three audits will be handled by the Toronto and London District Office Basic File Sections; other sections, Head Office divisions and other District Offices may be called on to assist; hence the need to release these guidelines on an emergency basis.

Le présent communiqué d'urgence renferme les lignes directrices pour le Programme canado-américain de vérification simultanée.

Les deux pays ont choisi trois cas pour cette vérification; le travail sur place est censé débiter sous peu. Même si la grande partie du travail de vérification sera accompli par la section des Dossiers de base des bureaux de district de Toronto et de London; d'autres sections, de ces bureaux, certaines divisions du Bureau principal et d'autres bureaux de district pourront être appelés à lui prêter main-forte. C'est pourquoi il est urgent de diffuser les lignes directrices qui suivent.



J.L. Gourlay  
Director General/Directeur général  
Audit Directorate/Direction générale de la Vérification



14(51)0 GUIDELINES FOR THE UNITED STATES -  
CANADA SIMULTANEOUS EXAMINATION PROGRAM

- 14(51)1 INTRODUCTION
- 14(51)1.1 Purpose of Guidelines
- 14(51)1.2 Responsibility
- 14(51)2 Background and Objectives
- 14(51)3 Case Selection and Examination Procedures
- 14(51)3.1 General
- 14(51)3.2 Criteria for Selecting Cases
- 14(51)3.3 Selecting Team Members
- 14(51)3.4 Planning the Examinations
- 14(51)3.5 Advising Taxpayers
- 14(51)3.6 Conducting the Examinations
- 14(51)3.7 Resolving Problem Areas
- 14(51)3.8 Discontinuing Simultaneous Examinations
- 14(51)3.9 Concluding the Examinations
- 14(51)4 Post Examination Critique
- 14(51)5 Supplemental Guidelines
- 14(51)5.1 Audit Assistance
- 14(51)5.2 Exchange of Information
- 14(51)5.3 Identifying Cases

14(51)0 LIGNES DIRECTRICES -  
PROGRAMME CANADO-AMERICAIN DE  
VERIFICATION SIMULTANEE

- 14(51)1 INTRODUCTION
- 14(51)1.1 But des lignes directrices
- 14(51)1.2 Responsabilité
- 14(51)2 Historique et objectifs
- 14(51)3 Sélection de cas et vérification procédures
- 14(51)3.1 Généralités
- 14(51)3.2 Critères de sélection
- 14(51)3.3 Sélection des membres de l'équipe
- 14(51)3.4 Planification de la vérification
- 14(51)3.5 Notification des contribuables
- 14(51)3.6 Vérification
- 14(51)3.7 Résolution des problèmes
- 14(51)3.8 Cessation de la vérification simultanée
- 14(51)3.9 Fin de la vérification
- 14(51)4 Evaluation postérieure à la vérification
- 14(51)5 Lignes directrices complémentaires
- 14(51)5.1 Aide à la vérification
- 14(51)5.2 Echange de renseignements
- 14(51)5.3 Détermination des cas

14(51)0 GUIDELINES FOR THE UNITED STATES - CANADA SIMULTANEOUS EXAMINATION PROGRAM

14(51)1 INTRODUCTION

14(51)1.1 Purpose of Guidelines

- (1) These guidelines provide criteria for selection of cases and guidelines and procedures for implementing the United States - Canada Simultaneous Examination Program.

14(51)1.2 RESPONSIBILITY

- (1) Head Office, Audit Research Division, is responsible for the implementation, monitoring and evaluation of the initial program. The District Office has the primary responsibility for the case.

14(51)2 BACKGROUND AND OBJECTIVES

- (1) On June 16, 1977, the Commissioner of Internal Revenue met with the Minister of National Revenue in Ottawa for the purpose of formalizing a Working Arrangement covering the simultaneous examinations of taxpayers. (See Exhibits 14(51)OA and 14(51)OB)
- (2) Under the Simultaneous Examination Program, each country will select mutually acceptable cases for examination. Both countries will then separately and simultaneously examine the same taxation years of the selected entities within their respective jurisdictions.
- (3) The objectives of the Internal Revenue Service (IRS) and the Department of National Revenue, Taxation (DNR) in this Program are to:

14(51)0 LIGNES DIRECTRICES - PROGRAMME CANADO-AMERICAIN DE VERIFICATION SIMULTANEE

14(51)1 INTRODUCTION

14(51)1.1 But des lignes directrices

- (1) Les présentes lignes directrices fournissent les critères de sélection des cas ainsi que les principes directeurs et les procédures d'application du programme canado-américain de vérification simultanée.

14(51)1.2 RESPONSABILITE

- (1) La division des Recherches en vérification du Bureau principal est chargée de la mise en oeuvre, du contrôle et de l'évaluation du programme initial. La principale responsabilité du cas appartient au bureau de district.

14(51)2 HISTORIQUE ET OBJECTIFS

- (1) Le 16 juin 1977, le commissaire de l'Internal Revenue a rencontré le Ministre du Revenu national à Ottawa afin de mettre au point un accord de travail visant la vérification simultanée des dossiers de certains contribuables. (Voir les Pièces 14(51)OA et 14(51)OB)
- (2) Dans le cadre du Programme de vérification simultanée, les deux pays choisiront pour examen des cas qu'ils estiment tous deux satisfaisants. Chacun vérifiera ensuite parallèlement les dossiers des contribuables qui visent les mêmes années d'imposition, pour a qui est de leur domaine de compétence.
- (3) Par ce programme, l'Internal Revenue Service (IRS) et le ministère du Revenu national, Impôt (MRN) visent à:

14(51)2



14(51)2

- |   |  |
|---|--|
| <p>(A) Develop guidelines for the exchange of information which will be used by both countries in their examination of multinational enterprises with special emphasis on arrangements involving tax haven countries.</p>   | <p>(A) élaborer des lignes directrices pour l'échange de renseignements qui serviront aux deux pays lors de la vérification des dossiers des entreprises multinationales, plus particulièrement dans le cas des transactions avec pays qualifiés de refuges fiscaux.</p>   |
| <p>(B) Exchange information in the context of actual cases on new or apparent patterns of techniques of tax avoidance that significantly affect the tax administration of each country.</p>   | <p>(B) échanger des renseignements au sujet de véritables cas ou de stratagèmes nouveaux ou apparents d'évitement fiscal qui touchent sensiblement l'administration fiscale de chaque pays.</p>  |
| <p>(C) Determine taxpayers' correct income tax liabilities where costs are shared, charged, and profits are allocated between taxpayers resident in different taxing jurisdictions.</p>   | <p>(C) déterminer l'obligation fiscale exacte de chaque contribuable dans les cas où les coûts sont partagés et imputés, et où les bénéfices sont répartis entre des contribuables résidant dans des territoires d'imposition différents.</p>  |
| <p>(D) Develop techniques and formulas for evaluating arm's-length pricing practices between related corporations and exchange studies and analyses of transfer pricing practices, to the extent allowed by the United States - Canada Tax Convention.</p>  | <p>(D) élaborer de nouvelles techniques et formules pour évaluer les pratiques de fixation des prix entre les corporations ayant un lien de dépendance, et échanger les résultats des études et des analyses portant sur les pratiques relatives aux prix de transfert, dans la mesure permise par la convention fiscale entre le Canada et les Etats-Unis.</p>  |
| <p>(E) Develop guidelines for evaluating transactions including those involving tax havens which are affected by multiprocessing, transfer pricing, research and development, transfers and allocations (such as management fees), payment of rents and royalties and market changes in currency.</p> | <p>(E) élaborer des lignes directrices pour l'évaluation des transactions, y compris celles qui mettent en cause des refuges fiscaux et qui visent les opérations de multitransformation, l'établissement des prix de transfert, la recherche et le développement, le transfert et les allocations (tels que les honoraires de gestion), le versement de loyers et de redevances, et les changements du cours des devises.</p> |

14(51)2

## 14(51)2

(F) Identify payments such as kickbacks, bribes and "illegal" payments; determine the existence and source of "slush funds" and impact on tax liability resulting therefrom in each country.

(F) reconnaître les paiements comme les pots-de-vin, les cadeaux et autres versements "illégaux"; déterminer l'existence et la source des "caisses noires" et leur incidence sur l'obligation fiscale du contribuable dans chaque pays.

(4) This approach should help achieve our overall objective of effective, comprehensive and proper administration of our tax laws, facilitate expeditious exchange of information, and aid the development of tax issues of mutual concern.

(4) Cette approche devrait nous aider à réaliser notre grand objectif qui est l'application efficace et totale de nos lois fiscales, et elle devrait promouvoir l'échange rapide de renseignements et le règlement des problèmes fiscaux d'intérêt commun.

(5) The term "tax avoidance" as used in this chapter and in the working arrangement appended hereto is used in its broadest sense and includes any method used to reduce taxable income.

(5) L'expression "évitement fiscal" employée dans ce chapitre et dans l'accord de travail annexé doit être interprétée dans son sens le plus large et elle comprend toute méthode servant à réduire le revenu imposable.

(6) To ensure uniformity of application of this Program, these guidelines are substantially the same as those issued to IRS Agents.

(6) Pour assurer l'uniformité de l'application de ce programme, les lignes directrices qui sont données ici sont sensiblement les mêmes que celles qui s'adressent aux agents du IRS.

14(51)3 CASE SELECTION AND EXAMINATION PROCEDURES

14(51)3 SELECTION DE CAS ET VERIFICATION PROCEDURES

14(51)3.1 General

14(51)3.1 Généralités

(1) For the purposes of this Program, a multinational taxpayer is one having activities in both countries and especially those with indications of activities in tax havens. The specific cases chosen for simultaneous audit should be cases where the exchange of information is beneficial in discovering tax avoidance.

(1) Aux fins du présent programme, les contribuables multinationaux sont ceux qui exercent des activités dans les deux pays et, plus particulièrement, ceux qui semblent passer par les refuges fiscaux. Les cas qui doivent faire l'objet d'une vérification simultanée sont ceux où l'échange de renseignements aide au dépistage des stratagèmes d'évitement fiscal.



## 14(51)3

- |   |  |
|---|--|
| <p>(2) Appropriate multinational taxpayers will be independently identified for simultaneous examination by audit officials of each country.</p> <p>(3) Each country will identify to the other its choice of potential audit subjects and will explain why the chosen taxpayers meet the selection criteria described below.</p> <p>(4) Each country will determine whether it wishes to participate in a particular simultaneous examination. Neither country, however, is obligated to examine all entities selected by the other country.</p> <p>(5) In those cases where there is agreement to conduct a simultaneous examination, the competent authority of each country will formally request of the other competent authority exchange of specific information pursuant to the tax treaty.</p> <p>(6) Representatives of the competent authorities will meet to designate areas to be examined in the particular cases selected. They will initiate the exchange of specific information in accord with the formal requests.</p> | <p>(2) Les responsables du service de vérification de chaque pays détermineront, chacun de leur côté, les contribuables multinationaux qui doivent faire l'objet d'une vérification simultanée.</p> <p>(3) Chaque pays signalera à l'autre les sujets choisis pour la vérification simultanée et expliquera pourquoi ils répondent aux critères de sélection donnés ci-après.</p> <p>(4) Chaque pays décidera s'il veut participer à une vérification simultanée particulière. Toutefois, aucun d'eux n'est obligé de vérifier tous les dossiers choisis par l'autre pays.</p> <p>(5) Lorsque les deux pays conviennent de mener une vérification simultanée, les autorités compétentes de l'un demanderont officiellement aux autorités compétentes de l'autre d'échanger des renseignements précis en vertu de la convention fiscale.</p> <p>(6) Les représentants des autorités compétentes se rencontreront pour décider des secteurs à vérifier dans les cas choisis. Ils commenceront à échanger les renseignements expressément indiqués dans les demandes officielles.</p> |
|---|--|

## 14(51)3.2 CRITERIA FOR SELECTING CASES

- (1) Any case selected for simultaneous examination will involve a large multinational taxpayer, with operations in at least both countries. The factors considered in determining whether such multinational is selected will include, but are not limited to:

## 14(51)3.2 CRITERES DE SELECTION

- (1) Les cas choisis pour la vérification simultanée mettent en cause les entreprises multinationales importantes qui exercent des activités tout au moins dans les deux pays. Parmi les facteurs dont il faut tenir compte lors de la sélection de ces multinationales, il y a:

## 14(51)3.2

## 14(51)3.2

- |   |   |
|---|---|
| (A) dollar volume of world-wide sales;  | (A) le volume en dollars des ventes à l'échelle internationale; |
| (B) dollar volume of world-wide assets; | (B) le volume en dollars des biens possédés dans tous les pays; |
| (C) activities involving tax havens;    | (C) les activités reliées aux refuges fiscaux;                  |

A tax haven, for the purpose of this Program, is a country whose laws not only provide a low tax rate, but also includes a country whose laws allow an escape from taxes on economic gains which could otherwise be taxable in the United States or Canada.

Aux fins du présent programme, un refuge fiscal comprend un pays dont les lois prévoient un faible taux d'impôt ainsi qu'un pays dont les lois permettent d'échapper à l'impôt sur les bénéfices matériels qui seraient par ailleurs imposables aux Etats-Unis ou au Canada.

- |   |  |
|---|--|
| (D) extent of activities in Canada and United States, and | (D) l'étendue des activités exercées au Canada et aux Etats-Unis, et |
| (E) identical tax years for both countries.               | (E) les mêmes années d'imposition pour les deux pays.                |

## 14(51)3.3 SELECTING TEAM MEMBERS

## 14(51)3.3 SELECTION DES MEMBRES DE L'EQUIPE

- |   |  |
|---|--|
| (1) The selection of audit team members will be the independent responsibility of each country. There will be no actual interchange of audit personnel between the two countries. | (1) La sélection des membres de l'équipe de vérification incombe à chaque pays séparément. Il n'y aura pas de véritable échange du personnel de vérification entre pays. |
|---|--|

## 14(51)3.4 PLANNING THE EXAMINATIONS

## 14(51)3.4 PLANIFICATION DE LA VERIFICATION

- |   |  |
|---|--|
| (1) When the appropriate cases have been identified, responsibility for conducting the examinations will be assigned to district office case managers. Before the start of the examination, the case manager will meet with his/her American counterpart. The purpose of this meeting is to discuss, within the framework of the tax treaty, the audit plans of both countries, | (1) Une fois que les cas à vérifier ont été déterminés, la vérification proprement dite sera confiée aux chargés de cas du bureau de district. Avant le début de la vérification, le chargé de cas rencontrera son homologue américain et discuter avec lui, dans le contexte de l'accord fiscal, du plan de vérification des deux pays, |
|---|--|

## 14(51)3.4



## 14(51)3.4

possible issues to be developed, and target dates. However, there will be no actual exchange of audit plans between the two countries. A copy of the minutes of the meeting will be forwarded through channels to the Chief, General Programs Branch, Audit Division by the IRS case manager and to the Director, Audit Research Division by the DNR case manager.

des questions qu'ils devront peut-être mettre au point et des délais. Cependant, à ce stade, il n'y aura pas de véritable échange des plans de vérification. Le chargé de cas du IRS enverra, par la voie normale, un exemplaire du procès-verbal de la réunion au chef de la direction des Programmes généraux de la division de la Vérification et le chargé de cas du MRN en adressera un au directeur de la division des Recherches en vérification.

## 14(51)3.5 ADVISING TAXPAYERS

- (1) The case manager will inform the taxpayer at the initial interview that the case is under examination pursuant to this Program. The IRS case manager is authorized, upon request, to provide the taxpayer with a copy of their simultaneous audit guidelines. In keeping with DNR policy, these directives (as are all parts of TOM) are for official use only. A copy of the press release (Exhibit TOM 14(51)OB) may be given a taxpayer on request.

## 14(51)3.5 NOTIFICATION DES CONTRIBUABLES

- (1) Au cours d'une première entrevue, le chargé de cas informera le contribuable que son cas est à l'étude dans le cadre de ce programme. Le chargé de cas du IRS a l'autorisation de remettre au contribuable, s'il le demande, un exemplaire des lignes directrices émises par son service à l'égard du programme de vérification simultanée. Conformément à la politique du MRN, les présentes directives (comme toutes les autres parties du MOI) ne sont que pour usage interne. Un exemplaire du communiqué de presse (Pièce MOI 14(51)OB) peut être donné au contribuable s'il demande.

## 14(51)3.6 CONDUCTING THE EXAMINATIONS

- (1) This Program requires co-operation of two audit teams each located in its respective country. Simultaneously, each team will independently examine the taxpayer which is within its jurisdiction. The team from the host country in which the parent or base company is located has the primary responsibility for co-ordinating the examination and exchanges of information. If the parent company is located outside Canada and the United States, audit officials of both countries will decide on which country will function as host.

## 14(51)3.6 VERIFICATION

- (1) Dans le cadre du présent programme, les équipes des deux pays doivent collaborer. Chacune de son côté vérifiera parallèlement les dossiers du contribuable qui est dans son territoire. L'équipe du pays où la compagnie mère ou principale est située a la principale responsabilité de coordonner la vérification et l'échange de renseignements. Si la compagnie mère est située à l'extérieur du Canada et des Etats-Unis, les autorités du service de vérification des deux pays décideront quel pays agira à titre d'organisateur.

## 14(51)3.6

## 14(51)3.7

## 14(51)3.7 RESOLVING PROBLEM AREAS

- (1) When the IRS case manager is confronted by a problem or disagreement which cannot be resolved with his/her Canadian counterpart, he/she will submit the problem through channels to the Chief, General Programs Branch (CP:AG:). The problem will be referred for resolution to higher level audit officials of both countries. When the DNR case manager is confronted by the same situation he/she will submit the problem through channels to the Director General, Audit, with a copy to the Director, Audit Research Division.

## 14(51)3.7 RESOLUTION DES PROBLEMES

- (1) Lorsque le chargé de cas du IRS ne peut régler un problème ou un point de désaccord avec l'aide de son homologue canadien, il le transmettra par la voie normale au chef de la direction des Programmes généraux. Ce dernier le soumettra aux autorités du service de vérification des deux pays. Si le chargé de cas du MRN se trouve dans la même situation, il doit, par les voies normales, soumettre le problème au directeur général de la Vérification et envoyer une copie au directeur de la division des Recherches en vérification.

## 14(51)3.8 DISCONTINUING SIMULTANEOUS EXAMINATIONS

- (1) If either country concludes that it is no longer beneficial to continue the simultaneous examination of a case, then the case will be excluded from the Program and the examination handled unilaterally under existing procedures.

## 14(51)3.8 CESSATION DE LA VERIFICATION SIMULTANEE

- (1) Si l'un ou l'autre pays constate qu'il n'est plus avantageux de continuer la vérification simultanée d'un cas particulier, celui-ci sera retiré du programme et la vérification sera poursuivie par un seul pays selon les procédures existantes.

## 14(51)3.9 CONCLUDING THE EXAMINATIONS

- (1) At the conclusion of the examinations and after co-ordination with IRS, the case will be closed out in accordance with existing procedures.

## 14(51)3.9 FIN DE LA VERIFICATION

- (1) A la fin de la vérification et après entente avec le IRS, le cas sera fermé selon les procédures en vigueur.

## 14(51)4 POST EXAMINATION CRITIQUE

- (1) At the conclusion of each examination, the case manager and his/her American counterpart will meet and prepare a paper for submission through channels to the Director, Audit Division (IRS) and the Director General Audit (DNR). This report will include:

## 14(51)4 EVALUATION POSTERIEURE A LA VERIFICATION

- (1) A la fin de chaque vérification, le chargé de cas et son homologue américain se rencontreront pour rédiger un rapport à l'intention du directeur de la division de la Vérification (IRS) et du directeur général de la Vérification (MRN). Ce rapport comprendra ce qui suit:



## 14(51)4

- |   |  |
|---|--|
| (2) Assessment of the benefits of the Working Arrangement, as well as the problems encountered, and how they were resolved. Also, the report will include recommendations for amendments and improvements to the Working Arrangement. | (2) Une évaluation des avantages de l'accord de travail, ainsi que des problèmes rencontrés et des solutions apportées. Il faudra également inclure des recommandations sur la façon de modifier ou d'améliorer l'accord de travail. |
| (3) Recommendations for perfecting selection criteria based on the experience gained during the examination.  | (3) Des recommandations sur la façon d'améliorer les critères de sélection, fondées sur l'expérience acquise au cours de la vérification.  |
| (4) Descriptions of audit techniques found to be effective in the examination of that particular type of multinational taxpayer.  | (4) Une description des techniques de vérification jugées efficaces dans la vérification de ce genre particulier de multinationales.   |

## 14(51)5 SUPPLEMENTAL GUIDELINES

## 14(51)5 LIGNES DIRECTRICES COMPLEMENTAIRES

- |   |  |
|---|--|
| (1) The guidelines to this point are practically identical to those of the IRS. The IRS guidelines extend to set out the responsibilities of their National Office Audit Division and their Office of International Operations as well as an explanation of the procedures to follow when there is a request for disclosure of information received from Canada which is governed by their Code and affected to some degree by the U.S. Freedom of Information Act (in certain circumstances, a taxpayer can obtain access to government information pertaining to him or her). | (1) Jusqu'ici, les présentes lignes directrices sont presque identiques à celles du IRS. La seule différence est que ces dernières exposent les responsabilités de la National Office Audit Division et du Office of International Operations, et expliquent les procédures à suivre lorsque le Canada demande des renseignements qui sont régis par le code américain et visés, dans une certaine mesure, par la Freedom of Information Act des Etats-Unis (dans certains cas, un contribuable peut avoir accès à des renseignements que détient l'Etat à son sujet). |
|---|--|

## 14(51)5.1 AUDIT ASSISTANCE

## 14(51)5.1 AIDE A LA VERIFICATION

- |   |  |
|---|--|
| (1) Various audit resources will be called upon as required by the case manager; hopefully, such requests will be given top priority. | (1) Le chargé de cas fera appel à diverses ressources de la Vérification; il est à espérer que ces demandes seront traitées en toute priorité. |
|---|--|

## 14(51)5.1

14(51)5.1

- |  |   |
|--|---|
| <p>(2) In cases involving tax avoidance or tax evasion, the case manager will call upon the specialists from the related branches who will become part of the audit team and advise the case manager of the use of the techniques required to resolve the issue.</p> | <p>(2) Dans les cas relatifs à l'évitement ou à la fraude fiscale, le gestionnaire du cas fera appel aux spécialistes des directions connexes qui se joindront à l'équipe de vérification et conseilleront le gestionnaire sur l'utilisation des techniques requises pour résoudre la question.</p> |
|--|---|

## 14(51)5.2 EXCHANGE OF INFORMATION

## 14(51)5.2 ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS

- |   |   |
|---|---|
| <p>(1) The free and complete exchange of information regarding the case chosen for simultaneous audit is essential to the success of this Program.</p>  | <p>(1) La réussite de ce programme dépend de l'échange libre de renseignements complets sur le cas choisi pour la vérification simultanée.</p>  |
| <p>(2) DNR and IRS officials will informally exchange information verbally by telephone and at meetings.</p>  | <p>(2) Les représentants du MRN et du IRS échangeront officieusement des renseignements de vive voix, soit par téléphone ou lors de rencontres.</p>   |
| <p>(3) <u>All</u> physical information (written communications, working papers, computer tapes, etc.) <u>must</u> be formally exchanged under the terms of the Canada - U.S. Tax Convention. To send or request such information, the case manager will prepare a letter for the signature of the Director, Provincial and International Relations Division and forward it to that division at Head Office.</p>   | <p>(3) <u>Toute</u> l'information matérielle (communications écrites, documents de travail, imprimés d'ordinateur, etc.) <u>doit</u> faire l'objet d'un échange officiel en vertu des clauses de la convention fiscale entre le Canada et les Etats-Unis. Lorsqu'il veut envoyer ou obtenir des renseignements de ce genre, le chargé de cas doit rédiger une lettre pour la signature du directeur de la division des Relations provinciales et internationales et l'envoyer à cette division au Bureau principal.</p>   |
| <p>(4) There are few restrictions on the type of physical information that may be exchanged. However, under the terms of the Working Arrangement, audit plans will not be formally exchanged though the case managers will certainly examine and discuss their respective plans. Of course, under the terms of the Canada - U.S. Tax Convention, no information (such as a document that is subject to a claim of solicitor - client privilege) not obtainable under the revenue laws of both countries is to be exchanged.</p> | <p>(4) Il y a très peu de restrictions quant au genre d'information matérielle qui peut être échangée. Toutefois, en vertu des clauses de l'accord de travail, les plans de vérification ne peuvent être officiellement échangés bien que les chargés de cas puissent examiner leurs plans respectifs et en discuter. Bien entendu, la convention fiscale entre le Canada et les Etats-Unis interdit l'échange de renseignements (tel qu'un document visé par un privilège de communication entre client et avocat) qui ne peuvent être obtenus en vertu des lois fiscales des deux pays.</p> |

14(51)5.2



## 14(51)5.3

## 14(51)5.3 IDENTIFYING CASES

- (1) District Offices may wish to recommend that certain large multinational taxpayers that meet the selection criteria be identified as potential audit subjects for this Program.
- (2) The criteria for identification is outlined in these guidelines and in the Working Arrangement. It is intended that we will concentrate on areas of mutual concern, not on U.S. - Canada inter-company transactions unless they are related to transactions with parents or affiliates in third countries.
- (3) Recommendations should be forwarded to Head Office, Audit Research Division with at least this following information:
  - (A) Name of Taxpayer
  - (B) Nature of business
  - (C) Financial history (sales, assets and taxable income for the four latest years)
  - (D) Name and address of parent company
  - (E) Names and addresses of known affiliates
  - (F) Name of auditors
  - (G) Known details of foreign inter-company transactions
  - (H) Reason for selection

## 14(51)5.3 DETERMINATION DES CAS

- (1) Les bureaux de district désireront peut-être recommander que certains contribuables multinationaux importants qui répondent aux critères de sélection soient reconnus comme cas possible de vérification dans le cadre de ce programme.
- (2) Les critères de sélection sont exposés dans les lignes directrices et dans l'accord de travail. Nous comptons concentrer nos efforts sur les secteurs d'intérêt commun et non sur les transactions intercompagnies aux Etats-Unis et au Canada, à moins qu'elles ne soient reliées à des transactions avec des compagnies mères ou des filiales dans un troisième pays.
- (3) Toute recommandation doit être envoyée à la division des Recherches en vérification du Bureau principal avec au moins les renseignements suivants:
  - (A) Nom du contribuable
  - (B) Nature de l'entreprise
  - (C) Dossier financier (ventes, biens et revenus imposables pour les quatre dernières années)
  - (D) Nom et adresse de la compagnie mère
  - (E) Noms et adresses des filiales connues
  - (F) Nom des vérificateurs
  - (G) Détails connus des transactions intercompagnies à l'étranger
  - (H) Motif de la sélection

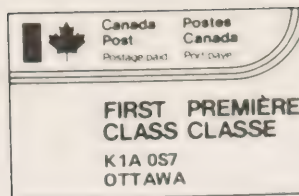












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Revenue Canada:*

Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments  
Division.

### *Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch):*

Dr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister;  
Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division;

Mr. T. C. Morris, Tax Policy Legislation Division; and

Mr. R. A. Friesen, Special Advisor.

### *Revenu Canada:*

M. R. M. King, directeur par intérim, Division des modifi-  
cations courantes.

### *Ministère des Finances (Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales):*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint par intérim;  
M. R. A. Short, directeur, Division de la législation sur la  
politique fiscale;  
M. T. C. Morris, Division de la législation sur la politique  
fiscale; et  
M. R. A. Friesen, conseiller spécial.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 23, 1977

Issue No. 6

### First Proceedings on:

Bill S-2, intituled:  
"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act."

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

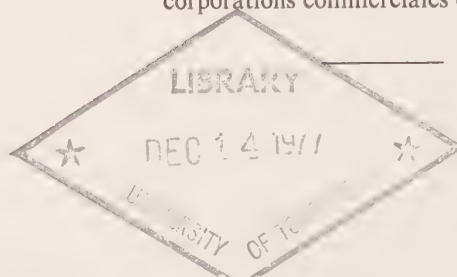
*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 23 novembre 1977

Fascicule n° 6

### Premier fascicule concernant:

Le bill S-2, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales canadiennes.»



TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 23, 1977

(9)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Haig, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning and Molson. (16)

*Witnesses:* Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. *Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):* Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister; Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch; Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch; Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch. *Department of Justice:* Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section.

The Committee proceeded to the consideration of the above Bill, assisted therein by the witnesses. Following discussion, it was agreed that Clauses 1, 49, 57 and 77 stand for later consideration and that Clauses 49 and 53 be adopted.

It was further agreed that representatives of the Quebec Bar Association be contacted to determine whether the extensive revisions to the French version of the Bill are satisfactory to the Bar.

At 12 noon the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 NOVEMBRE 1977

(9)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Haig, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning et Molson. (16)

*Témoins:* M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations. *Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):* M. J. L. Howard, Sous-ministre adjoint; M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations; M. Glen Stanley, directeur adjoint, Direction des corporations; M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux. *Ministère de la Justice:* M<sup>e</sup> Rémi L. Geoffrion, c.r. Section de législation.

Le Comité entreprend l'étude du Bill susmentionné avec l'aide des témoins. Après discussion, il est convenu que les articles 1, 49, 57 et 77 soient réservés aux fins d'étude ultérieure et que les articles 49 et 53 soient adoptés.

Il est également convenu que l'on communique avec les représentants de l'Association du Barreau du Québec pour déterminer si les mesures modificatives apportées à la version française du Bill satisfont le Barreau.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 23, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to amend the Canada Business Corporations Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before us this morning Bill S-2, an act to amend the Canada Business Corporations Act. These are amendments that have shown up as being necessary or desirable in the working out of the CBCA. We have present this morning Mr. Alan Martin, M.P., who is on my immediate right. He is the Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs and will make an opening statement. Immediately on his right is Mr. John Howard, Assistant Deputy Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs. He is the person who will answer all your questions if we do not obtain answers otherwise. In addition, we have present Mr. F. H. Sparling, the Director, Corporations Branch; Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch; Mr. Digby Viets, chief, Legal Branch; and Mr. Richard A. Lestage, the assistant chief, Legal Branch. From the Department of Justice we have Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., of the Legislation Section.

Mr. Martin, you are going to open the proceedings by a general statement as to the scope and purposes of the amendments, et cetera.

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman and honourable senators, I would like to say at the outset what an honour and pleasure it is for me to be here this morning. Not only is this the first piece of legislation that I am introducing before a committee of Parliament on behalf of the Minister of Consumer and Corporate Affairs, but it is my first opportunity to attend a meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Therefore, I am doubly honoured and I look forward to this session with you this morning.

As pointed out in the second reading debate which took place a week or so ago, the specific purposes of the bill are, first, to repeal the French version of the present Canada Business Corporations Act, which you will recall was passed just two years ago and to replace it by a new French version. A second purpose is to make a number of technical amendments that will render the operation of the bill more equitable and more efficient. These technical amendments have arisen since the new legislation came into force and as a result of a great deal of interaction with the business and professional community.

Before proceeding to discuss the proposed substantive amendments set out in the bill, I should like to point out one matter that is not in the bill. When officials from the depart-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 23 novembre 1977

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill S-2 visant à modifier la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous sommes saisis ce matin du bill S-2, Loi modifiant la loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il s'agit des amendements qui se sont avérés nécessaires ou souhaitables dans l'élaboration de la loi sur les corporations commerciales canadiennes. Nous avons avec nous ce matin M. Alan Martin qui se trouve juste à ma droite. Il est secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations et va faire une déclaration d'ouverture. A sa droite se trouve M. John Howard, sous-ministre adjoint, ministère de la Consommation et des Corporations. Il répondra à toutes vos questions si nous n'obtenons pas de réponses par ailleurs. En outre, nous avons avec nous M. F. H. Sparling directeur, direction des corporations, M. Glen Stanley directeur adjoint, Direction des corporations, M. Digby Viets, chef de la Division du contentieux et M. Richard A. Lestage, chef adjoint, division du contentieux. M. Rémi L. Geoffrion c.r. est attaché au ministère de la Justice, Section de la législation.

M. Martin, vous allez ouvrir les débats en faisant une déclaration générale sur l'objet, les fins des amendements, etc.

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Je vous remercie, monsieur le président.

Pour commencer, monsieur le président et honorables sénateurs, je voudrais dire que je suis extrêmement honoré et heureux de me trouver ici ce matin. En effet, il s'agit non seulement de la première loi que j'ai l'occasion de présenter à un comité du Parlement au nom du ministre de la Consommation et des Corporations mais, c'est également la première fois que j'ai l'occasion d'assister à une réunion du comité sénatorial permanent des banques et du commerce. En conséquence, je suis doublement honoré et très heureux d'assister avec vous à la séance de ce matin.

Comme il a été signalé au cours du débat en deuxième lecture qui a eu lieu il y a une semaine environ, les objectifs précis du bill sont tout d'abord d'abroger la version française de l'actuelle loi sur les corporations commerciales canadiennes qui, comme vous vous en souvenez, a été adoptée il y a deux ans, et de la remplacer par une nouvelle version française. Le deuxième objectif vise à apporter un certain nombre d'amendements techniques qui rendront la mise en œuvre du bill plus équitable et plus efficace. Ces amendements techniques ont surgi depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et résultent d'un grand nombre d'échanges de vues avec le monde des affaires et la communauté professionnelle.

Avant de commencer à discuter des principaux amendements envisagés et énoncés dans le bill je voudrais signaler une question qui n'y figure pas. Lorsque les fonctionnaires du



[Text]

ment were testifying before the house committee on legal affairs in connection with the original bill, in late 1974, the committee members approved the present section 187 only reluctantly, feeling that it gave too wide a grant of regulation-making powers to the Governor in Council with respect to stock exchange takeover bids. The departmental officials argued at that time that the policy relating to stock exchange takeover bids was not then sufficiently clear to enable anyone to proceed, with any assurance, to draft statutory provisions. The committee accepted that explanation, but instructed the departmental officials to attempt to deal with this issue in the statute in the next round of amendments.

To date, however, I should point out that the policy relating to stock exchange takeover bids is still being debated among the stock exchanges, the provincial securities commissions and the department. The government, therefore, recommends at this time that it be authorized to continue to deal with this issue by regulation until the provincial and federal policies are crystalized, in order to ensure that we will be able to maintain reasonable uniformity among the provincial and federal laws that apply to stock exchange takeover bids.

Dealing with the substantive amendments, the bill proposes only one major substantive amendment—that is, the arrangement provision set out in clause 57 of the bill, which would then become section 185.1 of the act.

The purpose of this provision is to furnish a desirable fundamental change mechanism that had been designedly omitted from the original act, partly because it was thought to be redundant and partly out of concern that it might be exploited to discriminate against minority shareholders. The proposed provision has been drafted to minimize this possibility. Nevertheless, this committee should scrutinize the draft carefully to ensure that the provision will work fairly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the clause again?

**Mr. Martin:** It is clause 57 of the bill. That will become section 185.1.

I will be happy to consider any clause of the bill that is of particular interest to the members of the committee, but I would recommend that we focus our attention initially on the arrangement provision and five other clauses that are likely to elicit some controversy. Those five clauses are as follows: clause 30, an added constraint on directors' and officers' indemnity as of right; clause 49, a further limitation on the right to restrict share transfers; clause 51, optional limitation on the right to a class vote; clause 53, continued reference to par value shares; clause 56, increasingly flexible standards to evaluate dissenter's shares. Two of these proposed amendments may fairly be characterized as management oriented.

**Senator Macnaughton:** Do you have motion to propose with regard to what you set out at the beginning of your remarks—that is, the latest amendments?

[Traduction]

ministère ont témoigné devant le Comité des questions juridiques de la Chambre, relativement au bill original, fin 1974, les membres du Comité n'ont approuvé qu'à leur corps défendant l'actuel article 187, estimant qu'il accordait de trop grands pouvoirs de réglementation au gouverneur en conseil en ce qui concerne les offres visant à la prise de contrôle en bourse. Les fonctionnaires du ministère ont allégué à l'époque que la politique en la matière n'était pas suffisamment claire pour permettre à quiconque de procéder avec quelque assurance à la rédaction de dispositions légales. Le Comité a accepté cette explication mais a donné des instructions aux fonctionnaires du ministère pour qu'ils essaient de s'occuper de cette question dans la loi, lors des prochains amendements.

Je dois toutefois signaler qu'à ce jour la politique en matière d'offres d'achat visant à la prise de contrôle en bourse fait toujours l'objet de discussions dans les milliers boursiers, les commissions provinciales de valeurs mobilières et le ministère. En conséquence, le gouvernement recommande maintenant qu'il soit autorisé à continuer de s'occuper de cette question par règlement jusqu'à ce que les politiques provinciales et fédérales soient consolidées, afin d'être sûr qu'il pourra maintenir une uniformité raisonnable dans les lois provinciales et fédérales qui s'appliquent aux offres d'achat visant à la prise de contrôle en bourse.

En ce qui a trait aux amendements de fonds, le bill n'en propose qu'un seul d'important, à savoir la clause d'arrangement énoncée à l'article 57 du bill qui deviendrait le paragraphe 185.1 de la Loi.

L'objet de cette disposition est de fournir un mécanisme fondamental de modification qui est souhaitable et qui a été volontairement omis dans la loi originale, en partie parce qu'on pensait qu'il était superflu, et en partie parce qu'on craignait qu'il puisse être exploité pour établir une discrimination contre les actionnaires minoritaires. La disposition projetée a été rédigée pour minimiser cette possibilité. Néanmoins, le comité doit soigneusement étudier le projet pour s'assurer que la disposition s'appliquera de façon équitable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De quel article s'agit-il?

**M. Martin:** C'est l'article 57 du bill qui deviendra le paragraphe 185.1.

Je serais heureux d'examiner tout article du bill qui offre un intérêt particulier pour les membres du comité mais je recommande que nous commençons à concentrer notre attention sur la disposition relative aux arrangements et à 5 autres articles qui sont susceptibles de susciter quelques controverses. Ces 5 articles sont les suivants: l'article 30 qui impose une restriction supplémentaire au droit à l'indemnisation des administrateurs et dirigeants. L'article 49 qui impose une limite supplémentaire au droit de restreindre les transferts d'actions. L'article 51 qui constitue une limite facultative du vote par catégorie. L'article 53 concernant les mentions relatives aux valeurs nominales. L'article 56 qui assouplit les normes pour évaluer les actions des dissidents. Deux de ces amendements projetés se caractérisent par une orientation vers la gestion.

**Le sénateur Macnaughton:** Avez-vous une motion à proposer en ce qui concerne ce que vous avez énoncé au début de vos remarques, à savoir les derniers amendements?

## [Text]

**Mr. Martin:** Not in connection with that particular one that is not included, but we do have amendments which will be coming forward in due course.

Clause 51, which concerns an optional limitation on the right to a class vote, was requested by counsel to underwriters who point out that these structural hurdles pose formidable problems to corporations having complicated financial structures. The proponents argue, consistently with the general philosophy of the act, that wooden structural constraints are not required in this context, because the shareholders are adequately protected by the derivative action procedures under section 232, and the oppression action procedures under section 234. In addition, the most sensitive transactions that might detract from the rights of class shareholders are adequately protected under the remaining paragraphs of section 170 of the act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are, in effect, saying that all these clauses are related and should be looked at together, are you?

**Mr. Martin:** The recommendation is that these five clauses, in addition to the substantive change, should be looked at initially and, if you wish to go into other matters, you may do so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you mind giving the numbers of the sections in question again and the related clauses?

**Mr. Martin:** The five clauses are clause 30—

**Senator Connolly (Ottawa West):** I have those. I wish to deal with the ones you dealt with later.

**Mr. Martin:** I just dealt with clause 51.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And the related sections are?

**The Chairman:** Sections 232, 234, and 170.

**Mr. Martin:** Those are the sections of the act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That's fine.

**Mr. Martin:** Clause 53, which authorizes the directors to permit a continuing reference to par value shares in articles of continuance, is, again, a concession to corporations having complicated financial structures. The department is further motivated by the fact that it may accelerate continuances under the proposed new subsection 261(1.3), which is clause 77 of the bill. This will empower the directors alone to authorize continuance in circumstances where the continuances does not affect any amendment to the corporate charter other than an amendment required to make the charter comply with the act.

To date, of the approximately 30,000 corporations subject to the Canada Corporations Act, only some 2,000 have continued under the Canada Business Corporations Act.

The other three most noteworthy amendments are designed to afford greater protection to shareholders. Clause 30 further

## [Traduction]

**M. Martin:** Pas en ce qui concerne celui-ci qui n'est pas inclus, mais d'amendements qui se présenteront en temps opportun.

L'article 51, qui a trait à la limitation facultative du droit à un vote par catégorie, a été demandé par l'avocat des assureurs qui fait valoir que ces obstacles de structure posent des problèmes formidables aux sociétés dont les structures financières sont complexes. Les promoteurs affirment, conformément à la philosophie générale de la loi, que des contraintes de structure stupides ne sont pas nécessaires dans ce contexte parce que les actionnaires sont convenablement protégés par les procédures pour actions obliques, aux termes de l'article 232 et les procédures pour actions en cas d'abus, aux termes de l'article 234. En outre, les transactions les plus délicates qui pourraient nuire aux droits des actionnaires par catégorie sont convenablement protégées en vertu des autres paragraphes de l'article 170 de la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous déclarez en effet que tous ces articles sont connexes et doivent être examinés ensemble, n'est-ce pas?

**M. Martin:** Il est recommandé que ces 5 articles, en plus de la modification de fonds, soient examinés en premier lieu et vous pouvez, si vous voulez, passer aux autres questions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voudriez-vous indiquer une fois encore le numéro des articles en question et des articles connexes?

**M. Martin:** Les cinq articles sont l'article 30 . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je les ai; j'entends ceux que vous avez indiqués par la suite.

**M. Martin:** J'ai simplement parlé de l'article 51.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et les articles connexes sont?

**Le président:** Les articles 232, 234 et 170.

**M. Martin:** Ce sont les articles de la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Fort bien.

**M. Martin:** L'article 53, qui autorise l'administrateur à faire des mentions relatives aux actions à la valeur au pair dans les clauses de prorogation est, encore une fois, une concession aux sociétés qui ont des structures financières complexes. Le ministère est en outre motivé par le fait qu'il peut accélérer les prorogations, aux termes du nouveau paragraphe 261(1.3) proposé qui est l'article 77 du bill. Cette disposition habilitera seulement les directeurs à autoriser la continuation dans des circonstances où cette mesure n'affecte aucune modification apportée à la charte commerciale, abstraction faite des modifications nécessaires pour rendre la charte conforme à la loi.

Jusqu'à maintenant, des quelques 30,000 sociétés assujetties à la Loi sur les corporations canadiennes, seulement environ 2,000 continuent d'être régies par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Les trois autres modifications dignes de mention sont conçues de manière à offrir plus de protection aux actionnaires.



*[Text]*

limits a director's or officer's claim to indemnity as of right, enabling a corporation to refuse indemnity to a director or officer who has a technical defence to an action against him but who clearly acted improperly.

Clause 49 prohibits restrictions on the transfer of shares that were distributed to the public, in order to further the negotiability of such shares.

Finally, clause 56, in effect, broadens the court's discretion to evaluate a dissenter's share by considering the benefits that flow to the remaining shareholders after the fundamental change has been effected.

Honourable senators, you have been provided with a detailed background paper which should assist in the work of the committee. It contains an outline that is both a detailed concordance of the act and the bill, and a summary of the amendments, indicating not only how each provision is to be amended but also what policy goal is sought to be amended by the amendments. Each of the provisions I have discussed above is highlighted in that summary. If you have not already done so, you might wish to examine this summary and raise any additional points that come to your attention.

Other than the new French version, the bill is relatively short. I should like to suggest, subject to your wishes, Mr. Chairman, that we now proceed to a clause-by-clause discussion.

**The Chairman:** The order of procedure which I settled yesterday with Mr. Martin and Mr. Howard was that we would first get some evidence in relation to the preparation of the French version. My own view—and I am sure that this is the view of the committee—is that we are not interested in taking the evidence of the translators that the French version is in agreement with the English version and that it does not create any offences or provide any procedures that are not in the English version. For that, we will have to have some person who is versed in the law. As I understood it, the question originally arose because of the position taken by the Quebec Bar Association that the French version originally prepared was not, in their opinion, well done.

We shall hear from the representatives of the Department of Justice as to how the creation of this French version developed. At some stage there should be representatives of the Quebec Bar Association invited to attend to express their views in relation to the French version.

I believe Senator Connolly (Ottawa West) raised this question on second reading, and I think it is a timely and very important question. We cannot simply approve the French version without knowing anything about it, or how it came into being, and without some evidence indicating that the English and French versions are in agreement.

*[Traduction]*

L'article 30 restreint davantage les réclamations d'indemnité de droit d'un directeur ou d'un agent, habilitant ainsi une société à refuser d'accorder le privilège de l'indemnité à un directeur ou à un agent qui présente une défense d'ordre technique dans le cadre d'une action intentée contre lui, mais qui a clairement agi de façon inappropriée.

L'article 49 interdit toute restriction quant au transfert d'actions distribuées au public, dans le but de promouvoir la négociabilité de ces actions.

Et enfin, effectivement, l'article 56 élargit les pouvoirs discrétionnaires de la cour pour ce qui est d'évaluer la part d'un actionnaire dissident en tenant compte des avantages que cela entraînerait aux autres actionnaires, une fois la modification fondamentale effectuée.

Honorables sénateurs, on vous a fourni un document d'information très détaillé qui devrait être utile aux travaux du comité. Il contient un exposé qui compare en détail la loi et le projet de loi, ainsi qu'un résumé des modifications, indiquant non seulement la façon dont chaque disposition doit être modifiée, mais également, l'objectif politique qu'on vise à réaliser au moyen de ces modifications. Ce résumé donne les points saillants de chacune des dispositions que j'ai mentionnées plus tôt. Si vous ne l'avez pas encore fait, vous pourriez peut-être examiner ce document et soulever toute autre question supplémentaire qui aura attiré votre attention.

A part la nouvelle version française, le projet de loi est relativement court. J'aimerais proposer, si vous êtes d'accord, monsieur le président, que nous commencions à discuter des articles individuellement.

**Le président:** Selon l'ordre de procédure que j'ai établi hier avec MM. Martin et Howard, nous aimerions d'abord entendre quelques témoignages en rapport avec la rédaction de la version française. Personnellement—et je suis convaincu que le comité partage mon avis—je ne crois pas que nous soyons tellement intéressés à entendre le témoignage des traducteurs quant à la conformité de la version française à la version anglaise et au fait que la première ne crée aucun délit ni ne prévoit aucune procédure qui ne se trouve pas déjà dans la version anglaise. Pour ce faire, nous ferons appel à un expert en droit. Je crois comprendre qu'au départ, cette question a surgi à cause de la position adoptée par le barreau du Québec qui était d'avis que la première version française était mal rédigée.

Nous entendrons les représentants du ministère de la Justice qui nous expliqueront comment cette version française a été mise au point. Ensuite il faudra inviter des représentants du barreau du Québec afin qu'ils puissent exprimer leurs vues sur la version française.

Je crois que le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest) a soulevé cette question lors de la deuxième lecture et je la considère des plus opportunes et importantes. Nous ne pouvons tout simplement pas approuver la version française les yeux fermés, sans savoir ce qu'il en est ou comment elle a été rédigée et sans entendre de preuves nous assurant que les versions anglaise et française concordent.

[Text]

**Senator Macnaughton:** Has a copy of the bill been submitted to the Quebec Bar Association?

**Mr. Martin:** I understand a copy has indeed been forwarded to the Quebec Bar Association.

**The Chairman:** We will settle on who from the Quebec Bar Association should be invited. The representatives of the Department of Justice are here this morning and are ready to give their evidence.

I shall now call on Mr. Geoffrion.

**Me Remi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation, ministère de la Justice:** Mr. Chairman, honorables sénateurs, la version française, si on s'en reporte à la première version de 1975 et présentée à la Chambre, a été contestée par le Barreau, et par M. Beaudry du journal *La Presse* de Montréal; il est un traducteur. Il y a aussi un article qui paraît toutes les semaines dans le journal *La Presse*. M. Beaudry avait attaqué la Loi, à ce moment-là, de façon assez dure, mais la première version de la loi n'avait pas été préparée au ministère de la Justice, ni le Livre blanc, qui préparait la voie à la législation. Nous avons rencontré M. Beaudry et les membres du Barreau, justement à peu près dans la même période de temps où il y avait devant la Chambre la loi sur la révision des lois, et, après une discussion avec M. Beaudry et les membres du Barreau, il a été convenu que la version française pourrait être adoptée par le Parlement si la Commission de révision des lois pouvait préparer, dans les plus brefs délais possibles, une nouvelle version française.

Alors, je crois bien que, si le Barreau était d'accord que la législation soit adoptée par le Parlement, c'est que ce n'était seulement la question du français qui était mise en évidence et qui était attaquée. Alors, le ministre de la Justice du temps, M. Lang, a acquiescé et il a promis, si c'était possible, de faire préparer une nouvelle version française. C'est cette version que vous avez devant vous aujourd'hui. Elle a été préparée avec concours du Bureau des traductions et le ministère-client, soit le ministère de la Consommation et des Corporations, qui a bien voulu, à notre demande, retenir les services d'un avocat de pratique privée, spécialisé en droit corporatif, qui est aussi comptable agréé, afin de réviser la version française qu'on lui présenterait; ce qui fut fait.

**Le sénateur Macnaughton:** Qui était-il?

**Me Geoffrion:** C'était Me Jean Lajoie, de Québec, avocat et comptable agréé.

**Le sénateur Molson:** Les deux?

**Me Geoffrion:** Oui, les deux. Il est aussi professeur à l'université Laval de Québec. Alors, c'est le projet de loi que nous vous présentons aujourd'hui.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In addition to being a professor, is he also a practitioner?

**Mr. Geoffrion:** Yes, he is in private practice. Mr. Howard informs me that he was once an assistant of Mr. Howard's here in Ottawa.

Maintenant, je crois bien que, pour tous les avocats qui ont fait leur cours de droit à l'Université de Montréal—pour parler pour ceux-là—je me rappelle très bien qu'on nous a

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** A-t-on soumis un exemplaire du projet de loi au barreau québécois?

**M. Martin:** Je crois savoir qu'on lui a envoyé un exemplaire.

**Le président:** Nous devons choisir les membres du barreau que nous inviterons à comparer devant nous. Les représentants du ministère de la Justice sont présents ici ce matin et prêts à témoigner.

Je donne la parole à M<sup>e</sup> Geoffrion.

**Mr. Remi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section, Department of Justice:** Mr. Chairman, honorable senators, the French version, that is the original one drawn up in 1975 and submitted to the House, was challenged by the Bar Association and Mr. Beaudry of the Montreal newspaper *La Presse*. Mr. Beaudry is a translator. He also publishes a weekly column in that newspaper. At that time, Mr. Beaudry severely criticized the Paper, but the first draft of the bill was not prepared by the Department of Justice, and neither was the White Paper which opened the way to the new legislation. We met Mr. Beaudry and the members of the Bar at about the same time as the House was considering the Law Reforms Act and, after some discussion, we came to the conclusion that Parliament could pass that French version if the Law Reform Commission would draft, as soon as possible, a new French version.

Therefore, I think that if the Bar Association agreed that Parliament could pass the legislation, it means that only the matter of the French version was at issue. The then minister of Justice, Mr. Lang, agreed and promised, if at all possible, to have a new French version drawn up. And the result is in front of you today. It was done with the help of the Translation Office and the Department concerned, that is the Department of Consumer and Corporate Affairs, which was good enough to comply with our request and hire a lawyer in private practice, specialized in corporate law, who is also a chartered accountant, to revise the French version which would be submitted to him, and that it was done.

**Senator Macnaughton:** And who was that person?

**Mr. Geoffrion:** Mr. Jean Lajoie, of Quebec city, who is both a lawyer and a chartered accountant.

**Senator Molson:** Both?

**Mr. Geoffrion:** Yes, both. And he is also a professor at Laval University, in Quebec city. In any event, that is the bill we are submitting to you today.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En plus d'être professeur, est-ce qu'il pratique?

**M. Geoffrion:** Oui, il a un cabinet privé. M. Howard m'informe qu'il a déjà été son adjoint ici à Ottawa.

Well I think, as far as I am concerned, and that also goes for all the lawyers who studied law at the Université de Montréal—and I am only speaking for those—I remember very



## [Text]

enseigné, que l'on nous disait et nous répétait, durant nos cours, que la législation fédérale était très mal rédigée en français. C'est un fait. C'est quelque chose qui nous a été dit. Alors, depuis huit ans que je travaille à la Division de la législation, et que j'essaie, en coopération avec tous les membres de la Division, de produire une version française plus adéquate. Il y a eu du progrès. Je crois que la version qui vous a été présentée, et qui a été adoptée par le Parlement, était certainement supérieure à celle qui la précédait. Mais, il faut vous dire qu'elle demeurait encore une traduction, mot à mot, de l'anglais. C'est ce que M. Beaudry reprochait au texte, au point de vue qualité du français, quand il disait: lorsque je lis l'anglais, et que je prends une mentalité anglaise, je suis parfaitement à l'aise. Mais, dès que je veux appliquer mon raisonnement à la version française, je n'y comprends rien. C'était peut-être un peu abuser, mais il y avait une certaine justesse dans ses propos.

Alors, nous avons recommencé la version française, mais, cette fois-ci, ce que nous avons recherché de faire, nous cherchions une autre voie, et je crois que la version qui est devant vous est bonne. C'est mon opinion. Ce que nous avons tenté de faire, c'est de rechercher, dans la version anglaise, les concepts de droit, ou les règles de droit, et, une fois que nous les avons saisis, nous les avons transposés en français, tout en faisant abstraction d'une traduction. C'est ce que nous avons recherché à faire. Maintenant, avons-nous atteint notre but? Ce sera aux gens qui l'ont critiquée à nous le dire.

De plus, nous avons pris certaines licences. Comme vous le remarquerez dans les définitions françaises, nous en avons ajouté quelque-unes. Premièrement, pour ne vous en citer qu'un exemple, la question du «beneficial interest» et du «beneficial ownership», pour un avocat de droit civil, c'est un concept qui ne lui dit rien. Le droit de propriété, pour un avocat de droit civil, c'est un droit qui est un et qu'on ne peut pas diviser. Il y a un démembrement du droit de propriété, mais vous n'avez pas le «legal owner» et le «beneficial owner» comme vous avez en «common law». Ceci nous créait un problème. Nous ne nous sommes pas occupés de la version anglaise. Nous avons formulé une définition que nous avons appelée le «véritable propriétaire» et la «propriété effective», en partant du concept de «beneficial owner» et «beneficial ownership». Le «beneficial interest», on l'a laissé tomber. On parle du droit. D'ailleurs, il n'est mentionné qu'à une ou deux reprises dans la loi, je crois bien.

Alors, vous allez reconnaître que vous avez des définitions en français que vous n'avez pas en anglais, ce qui facilitera la tâche et permettra à un avocat de droit civil, ou à toute personne de culture française, de saisir plus facilement ce que la loi veut exprimer.

Maintenant, je crois que l'exposé est terminé. Si vous avez quelques questions, il me ferait bien plaisir d'y répondre, mais, je crois que c'est terminé pour moi.

**Le sénateur Macnaughton:** Alors, s'ils y avait un conflit entre la version française et la version anglaise, qu'est-ce qui arriverait?

**Mr. Geoffrion:** Je ne crois pas que actuellement, il y ait de conflit entre la version française et la version anglaise. Mais,

## [Traduction]

well that we were taught and told one and again, in class, that the French version of federal legislation was very poorly drafted. It is a well known fact. That is what we were told. Therefore, for the past eight years I have been working at the Legislation Branch trying, in co-operation with the Branch staff, to develop a more appropriate French version. Some progress has been made. I believe the version that was submitted to you and which was passed by Parliament was definitely better than the previous one. But it was still a literal translation of the English text. That is what Mr. Beaudry thought was wrong, with respect to the quality of the French used, when he stated: "When I read the English text and adopt an English point of view, I am perfectly at ease. But the minute I want to apply my reasoning to the French version, I no longer understand anything". It may be somewhat exaggerated, but he was partly right.

Therefore, we did the French version over again, but we tried to do it another way, and I think that the version you have before you is quite good. That is my personal opinion. What we tried to do, is to draw from the English version all the principles of law or the rules of law and, once we had them, we attempted to put them into French without trying to translate them. That is what we tried to do. But have we reached our goal? That is for those who have criticized our version to say.

Furthermore, we have taken certain liberties. You will notice that we added some French definitions. Let me give you an example. "Beneficial interest" and "beneficial ownership" are completely unknown concepts for a civil law lawyer. In the context of civil law, property right is whole and cannot be divided. Property right includes some subdivisions, but there is neither a "legal owner" nor a "beneficial owner" as in common law. This created a problem for us. We did not pay attention to the English version. We formulated a definition and we used the words "véritable propriétaire" and "la propriété effective", by starting from the concepts of "beneficial owner" and "beneficial ownership". We dropped the "beneficial interest". The word "droit" is used; in fact, it is mentioned only once or twice in the Act, I think.

Then, you will acknowledge that you have definitions in French which you do not have in English; this will facilitate the task and will enable a civilian lawyer, or any other French-speaking person to grasp more easily what the Act wishes to express.

Now, I think my presentation is over. If you have any questions, I would be glad to answer them, but I think I am through.

**Senator McNaughton:** Then, if there were inconsistencies between the French version and the English version, what would happen?

**Mr. Geoffrion:** I don't think there are inconsistencies now between the French version and the English version. But if

[Text]

si, nécessairement, il y avait conflit, il faudrait, à ce moment là, rechercher l'intention du législateur. Vous avez, en plus, l'article 8 de la Loi sur les langues officielles qui permet au tribunal de décider: «est-ce que c'est un concept juridique de «common law», ou est-ce que c'est un concept juridique de droit civil que j'ai devant moi?» À ce moment là, il applique la règle de droit qui convient.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am a graduate in law of the University of Montreal and I do not remember the complaint that you mention, that professors there said that the French versions of federal laws were inadequate. I was there a good many years before you, I think, but, although this is really outside the issue before us, I wonder what you remember about their opinion of the English versions of Quebec statutes. Did they complain that those were out of kilter with their French versions?

**Mr. Geoffrion:** I can tell you that English lawyers working within our department, when they approach the English version of a Quebec statute, do not like it at all.

**The Chairman:** They shudder a bit.

**Mr. Geoffrion:** Yes, I believe they do.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Some of the English is a bit clumsy.

**Mr. Geoffrion:** The same thing applies to French versions here, because of the problem of translation. If the lawyer has expressed himself in his own French way of expressing himself, and then the translation follows it word for word, you end up with French grammar or French syntax in an English construction, and it just is not appropriate.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not think the versions of the Code of Civil Procedure in Quebec are subject to that kind of criticism. Rather it would be the ongoing statutes.

**Mr. Geoffrion:** There are reasons for that. Mr. Ryan and I were discussing that question once, and it seems that everyone is always speaking of the French version of the Civil Code of Quebec, which is well done, as being succinct and precise and all the rest. That is true, but one must remember that they took a long time—I don't know how many years—to do it, and they started with the Code Napoleon as a base. Again, in terms of quantity, we produce more than a “civil code” per year, and we simply cannot do that in that style.

**The Chairman:** Mr. Geoffrion, even if you accept the French versions as they appear in the bills passed in Ottawa, is he distortion such that it develops a different procedure or a different offence?

**Mr. Geoffrion:** Well, Mr. Chairman, we did take the concept in the English version here and put it in the French version, but—

[Traduction]

there were any, then it would be necessary to find the legislator's intent. Furthermore, there is section 8 of the Official Languages Act which enables the court to decide: Am I dealing with concept of «common law», or with concept of civil law?» Then, they apply the suitable rule of law.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai obtenu mon diplôme de droit à l'Université de Montréal, et je ne me souviens pas avoir entendu la plainte de l'ordre de celle que vous m'avez mentionnée; je ne me souviens pas que des professeurs de cette université aient déclaré que les versions françaises des lois fédérales étaient d'une qualité médiocre. J'y ai fait mes études de nombreuses années avant vous et bien que ce soit en dehors de la question que nous discutons en ce moment, je me demande si vous vous rappelez leurs opinions sur les versions anglaises des statuts du Québec. Se sont-ils plaints de leur manque de concordance avec les versions françaises correspondances?

**Me Geoffrion:** Je peux vous dire que les avocats anglophones qui travaillent dans notre service, abordent avec beaucoup d'appréhension la version anglaise d'un statut du Québec.

**Le président:** Ils frissonnent un peu.

**Me Geoffrion:** Je crois que oui, en effet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les textes anglais sont parfois rédigés un peu maladroitement.

**Me Geoffrion:** On peut dire la même chose des versions françaises ici, à cause des difficultés de traduction. Si le juriste s'est exprimé en français et que la traduction est littérale, au bout du compte on se retrouve avec la grammaire ou la syntaxe française dans une phrase anglaise, et c'est certainement inapproprié.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne pense pas que les versions du Code de procédures civiles du Québec puissent faire l'objet de ce genre de critiques. Ici, ce sont plutôt les lois en vigueur qui seraient en cause.

**Me Geoffrion:** Il y a des raisons à cela, M. Ryan et moi en discussions un jour; et il semble que tout le monde dit toujours que la version française du Code civil du Québec, est bien rédigée, qu'elle est succincte, précise et toutes les autres qualités. C'est exact, mais on ne doit pas oublier qu'il a fallu beaucoup de temps, je ne sais pas exactement combien d'années pour rédiger le tout. Et au départ on s'est inspiré du Code Napoléon. Là encore, lorsque l'on considère la quantité, il faut se souvenir que nous rédigeons plus que l'équivalent d'un «code civil» par an, et que nous ne pouvons simplement pas les rédiger dans un style parfait.

**Le président:** Maître Geoffrion, même si vous acceptez les versions françaises telles qu'elles figurent dans les bills adoptés à Ottawa, le texte est-il déformé au point où on y prévoit une procédure différente ou un délit différent?

**Me Geoffrion:** Monsieur le président, nous répétons dans la version française le principe formulé dans la version anglaise mais...



[Text]

**The Chairman:** You say that is what you did, meaning in the French version attached to this bill.

**Mr. Geoffrion:** Yes, after studying the English version and going through it and making a rough draft of it.

**The Chairman:** But my question was in relation to what you do generally in respect of French translations of bills going to Parliament. Even though there may be distortions in the language used for the translations, do these distortions misrepresent or misstate the scope and effect of the English translations as to offences or procedures?

**Mr. Geoffrion:** No, I do not think so.

**The Chairman:** So, while a literal regard for the French translation might shock somebody whose sentiments are along cultural lines, you would not find distortions in the concepts?

**Mr. Geoffrion:** No, I do not think I would. I did not either when it was presented, nor do I believe the Bar would. As a matter of fact, when the Bar made representations it certainly would have raised any discrepancy between the two acts, if it considered the ambits of the acts were not the same, because it would have been the first duty of the Bar to point out any legal problems which the French version might have raised at the time.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Has the Bar said it is satisfied?

**Mr. Geoffrion:** Well, the Bar let it go through so long as we were prepared to draft a new French version in a French way.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you know whether the bill was considered by the Bar clause by clause and was considered to be a faithful rendition?

**Mr. Geoffrion:** That is what I am informed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At any rate, we will ask the representatives of the Bar that question when they appear before us. We know that in the courts quite often the English version of a statute is unclear and a court will turn to the French version, and Senator Lafond has done that for us many times in our committee. Will that be possible with this new type of rendition of the French?

**Mr. Geoffrion:** It will be possible, but it will take somebody who has a higher degree of bilingualism, if I may express myself that way: you will have to be able to analyse the French context with a French mind.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is good to have on record.

**The Chairman:** On that question, could we have an example or an illustration of the point you are making?

**Mr. Geoffrion:** I can give you an example of common law and civil law coming into conflict.

If you look at section 47, subsection (6) of the act, you will see that in English it says:

[Traduction]

**Le président:** Vous dites que c'est ce que vous avez fait, par exemple, dans le cas de la version française annexée au présent bill.

**Me Geoffrion:** Après avoir étudié la version anglaise et après avoir fait un brouillon.

**Le président:** Mais dans ma question je voulais savoir ce que vous faites en général en ce qui concerne les traductions françaises des projets de loi soumis au Parlement. Même si le libellé des traductions présente des altérations, ces dernières dénaturent-elles la portée et l'effet des textes anglais quant aux délits ou aux procédures?

**Me Geoffrion:** Non, je pense que non.

**Le président:** Par conséquent, bien que les traductions littérales que constituent les textes français puissent choquer quelqu'un qui attache une grande importance à l'aspect culturel, vous ne trouveriez pas d'altération dans les principes.

**Me Geoffrion:** Je n'en ai pas décelé lorsqu'il a été présenté, et je ne pense pas que le Barreau en ait trouvé. En fait, lorsque le Barreau a présenté ses observations, il aurait certainement signalé toute incompatibilité entre les deux textes législatifs, s'il avait estimé que les deux lois n'avaient pas la même portée, parce que le premier devoir du Barreau aurait été de signaler toutes les difficultés juridiques que la version française pourrait susciter, à ce moment-là.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le Barreau s'est-il déclaré satisfait?

**Me Geoffrion:** Le Barreau ne s'est pas opposé à sa présentation aussi longtemps que nous étions disposés à rédiger une nouvelle version française en bon français.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Savez-vous si le Barreau a étudié le bill article par article, et si à son avis il s'agissait d'une traduction fidèle?

**Me Geoffrion:** C'est ce qu'on m'a dit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De toute façon, nous poserons cette question aux représentants du Barreau lorsqu'ils comparaitront devant nous. Nous savons que très souvent la version anglaise d'une loi est obscure et que le tribunal se reporte à la version française; le sénateur Lafond l'a fait pour nous de nombreuses fois à des séances de notre comité. Serait-il possible de le faire dans le cas de cette nouvelle traduction française?

**Me Geoffrion:** Ce sera possible, mais il faudra quelqu'un qui ait une très bonne connaissance des deux langues. Il devra être capable d'analyser les textes français avec un esprit français.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il est bon que ce soit inscrit au procès-verbal.

**Le président:** Sur cette question, pourriez-vous donner un exemple ou une illustration de l'argument que vous présentez actuellement?

**Me Geoffrion:** Je peux vous donner un exemple d'un cas où le droit commun et le droit civil ne concordent pas.

Si vous examinez l'article 47, paragraphe 6, de la loi, vous lirez en anglais ce qui suit:

## [Text]

A corporation may treat as owner of a security the survivors of persons to whom the security was issued as joint holders, if it receives proof satisfactory to it of the death of any such joint holder.

That is common law. In civil law we do not have that. If I am a joint holder of a share with anyone and I die without leaving a will, the joint holder will not have any part of my share. It will go to my estate. In Quebec, when anyone forms a partnership, there is usually a contract stating that if one of the partners is deceased, his share instead of going to his widow or his estate will be bought for so much, and so much will be given to the estate. That eliminates the widow from ownership.

The same thing would apply to a share. If a person did not, in his will, state that his share would go to so-and-so, then I do not think that subclause (6) could apply in Quebec. Perhaps you do not agree?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps the witness could read subclause (6), in French—slowly.

**M. Geoffrion:**

Lorsqu'une valeur mobilière a été émise au profit de plusieurs codétenteurs avec gain de survie,—

That is where we draw attention to the civil law lawyer.

avec gain de survie, la société peut, sur preuve satisfaisante du décès de l'un d'entre eux, considérer les autres comme propriétaires de ladite valeur mobilière.

Alors, il n'y a gain de «survie en faveur d'un codétenteur», ou des codétenteurs. Alors, la loi stipule bien que, à ce moment là, les parts iraient—

We were stuck there with common law.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For the sake of the record, Mr. Chairman, could the witness put on record the corresponding subclause in English—that is, 47(6)?

**The Chairman:** Please read it in English.

**Mr. Geoffrion:**

A corporation may treat as owner of a security the survivors of persons to whom the security was issued as joint holders, if it receives proof satisfactory to it of the death of any such joint holder.

Vous avez «avec gain de survie» dans la version française, que vous n'avez pas dans la version anglaise.

**Le président:** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le Président, m'adressant au témoin, je comprends que la version française 47(6), la formation française a été établie ayant à l'esprit l'application du Code civil?

**M. Geoffrion:** Là où le Code civil pourrait soit arriver à notre but, c'est ce qui arriverait ici, dans le (6).

## [Traduction]

A corporation may treat as owner of a security the survivors of persons to whom the security was issued as joint holder, if it receives proofs satisfactory to it of the death of any such joint holder.

Il s'agit de droit commun. En droit civil nous n'avons pas de telles dispositions. Si je suis codétenteur d'une action et que je meurs intestat, l'autre codétenteur obtiendra ma portion de l'action. Elle sera versée à ma succession. Au Québec, lorsqu'on conclut une association, il y a habituellement un contrat qui stipule que si un des associés décède, la portion qui lui revient, au lieu d'être versée à sa veuve ou à sa succession, sera achetée à un montant déterminé, et un autre montant sera versé à sa succession. Ce qui élimine la veuve du titre de propriétaire.

La même chose devrait s'appliquer à une action. Si un particulier, dans son testament, n'a pas stipulé que sa portion sera léguée à une personne déterminée, à cette condition, je ne pense pas que dans le Québec le paragraphe (6) soit applicable. N'êtes-vous pas d'accord?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le témoin pourrait peut-être lire le paragraphe (6) en français—lentement.

**Mr. Geoffrion:**

Lorsqu'une valeur mobilière a été émise au profit de plusieurs codétenteurs avec gain de survie

C'est sur ce point que nous attirons l'attention de l'avocat de droit civil.

avec gain de survie, la société peut, sur preuve satisfaisante du décès de l'un d'entre eux, considérer les autres comme propriétaires de ladite valeur mobilière.

Then, there is no «survie en faveur d'un codétenteur» or about the joint holders. Then, it is stipulated in the legislation, that at that time, the shares would go—

Nous étions empêtrés dans le droit commun.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour qu'on en prenne acte, monsieur le président, le témoin pourrait-il lire le paragraphe qui correspond en anglais, c'est-à-dire le paragraphe 47(6)?

**Le président:** Veuillez le lire en anglais.

**Me Geoffrion:**

A corporation may treat as owner of a security the survivors of persons to whom the security was issued as joint holder, if it receives proofs satisfactory to it of the death of any such joint holder.

You have «avec gain de survie» in the French version, which you don't have in the English version.

**The Chairman:** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, talking to the witness, I understand that the French version of 47(6), the French version was done bearing in mind the implementation of the Civil Code?

**Mr. Geoffrion:** Where the Civil Code could serve our intent, which is what would happen here in subsection (6).



[Text]

**Le sénateur Lafond:** Très bien, alors le sens de ma question est ceci: qu'arrive-t-il alors de l'application du 47(6), en français, à l'extérieur du Québec?

**M. Geoffrion:** Alors, je vais vous répondre par la même—si vous me permettez, je vais vous demander de retrouver dans l'anglais ce qui s'appliquerait au Québec, dans la version anglaise.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, there is not one law for Quebec and another for the rest of Canada. You are saying that this is really a departure from basic common law, so far as the English provinces are concerned, and from the civil law, so far as the province of Quebec is concerned, and the departure is outlined in 47(6).

**Mr. Geoffrion:** One of the problems that we have here is that we have both bilingualism and "bilingualism".

**The Chairman:** Often in the English version there is phrasing and structure of sentences that you, senator, with your advanced English training—

**Senator Connolly (Ottawa West):** I would not say that.

**The Chairman:** . . . would not approve of.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is true.

**The Chairman:** Yet it is intelligible.

**Mr. Geoffrion:** This is where section 8 of the Official Languages Act will have to come into play.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it now a matter of policy for the department, in drafting statutes, to adopt this procedure?

**Mr. Geoffrion:** To tell you the truth, only now is the French version really coming into focus. I think this is the first time for quite a while. We have only to go back eight years, when we did not have a French lawyer in the French translation section. It is a sort of baby that is trying to find its way. It is starting to walk.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the drafting sections of the Government of Quebec, is there enough grading of the translation for the English version of the statutes? I say that because there was some evidence earlier that the English version of Quebec statutes were very often clumsy, and I wondered whether there might be some attempt to do a corresponding job there.

**The Chairman:** Except that we are concerned about the federal act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Oh, entirely. This is in the nature of an extracurricular question.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Desruisseaux:** Mr. Chairman, before the witness leaves, I have one question for clarification. Where an interpretation is necessary in court, which version will prevail?

**Mr. Geoffrion:** I think it will be the one that the tribunal will come to the conclusion—

**Senator Desruisseaux:** It could be either one?

[Traduction]

**Senator Lafond:** Very well, then my question is the following: what happens then to the implementation of Section 47(6), in French, outside of Quebec?

**Mr. Geoffrion:** Then, I will answer you along the same line, if I may; I will ask you to find in the English version what would apply to Quebec.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Autrement dit, il n'y a pas une loi pour le Québec et une autre pour le reste du Canada. Vous dites qu'on s'écarte vraiment de la common law fondamentale, en ce qui concerne les provinces anglaises, et du droit civil en ce qui concerne le Québec, et cet écart est souligné au paragraphe 47(6).

**Me Geoffrion:** Un des problèmes ici c'est que nous avons à la fois deux langues et deux droits.

**Le président:** On se sert souvent dans la version anglaise, d'une phraseologie et d'une structure de phrase que vous, sénateur, en raison de votre formation poussée en anglais—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne dirais pas cela.

**Le président:** . . . n'approuveriez pas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**Le président:** Pourtant, c'est bien clair.

**Me Geoffrion:** C'est là où l'article 8 de la Loi sur les langues officielles devra intervenir.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce maintenant une question de politique pour le ministère, lors de la rédaction des lois, de recourir à cette méthode?

**Me Geoffrion:** A vrai dire, la version française vient à peine d'être mise au point. Je pense que c'est la première fois depuis longtemps. Nous n'avons qu'à revenir huit ans en arrière, alors que nous n'avions pas d'avocat francophone à la section de traduction française. C'est en quelque sorte un bébé qui essaie de tâter le terrain. Il commence à marcher.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans les sections de la rédaction du gouvernement du Québec, y a-t-il une amélioration suffisante en ce qui concerne la traduction anglaise des lois? Je le dis parce qu'il avait déjà été prouvé que la version anglaise des lois du Québec était très souvent maladroite et je me demandais si l'on ne pourrait pas faire la même chose dans ce cas.

**Le président:** Sauf que c'est la loi fédérale qui nous intéresse.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oh! oui, tout à fait. C'est une question qui n'a rien à voir avec le sujet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Desruisseaux:** Monsieur le président, avant que le témoin ne parte, j'aurais besoin d'un éclaircissement. Lorsqu'une interprétation est nécessaire dans un tribunal, sur quelle version se basera-t-on?

**Me Geoffrion:** Je crois que ce sera celle que le tribunal finira par—

**Le sénateur Desruisseaux:** Cela pourra être l'une ou l'autre?

[Text]

**Mr. Geoffrion:** It could be either one.

**The Chairman:** We will turn now to the bill. I would ask Mr. Howard to deal with the particular sections which were mentioned by Mr. Martin. That brings us first to clause 30.

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, I will try to be brief in dealing with these. At this point, because the law has become relatively stabilized, we are really doing some fine tuning in order to clear up inconsistencies or problems which have arisen. One of the interesting things about clause 30 is that a number of the top corporation lawyers in this country accused us of being too generous to directors and officers in these indemnity provisions. They suggested that it be amended to follow more or less the model of the model business corporation law developed by the American Bar Foundation, to give corporations a little more discretion to control indemnity payable to directors and officers, particularly where under the statute as it presently exists a director or officer is entitled to indemnity as of right. That is where he has been named defendant in an action and where he has had substantial success in the outcome. The lawyers are concerned that this would entitle a director or officer to indemnity from the corporation because he had some technical defence to the action, and notwithstanding that his misconduct was clearly improper. The effect of this, therefore, is to constrain or to limit more narrowly the entitlement of a director or officer to indemnity as of right. That is clause 30(3) of the bill.

**The Chairman:** This brings you into the morality issue, does it not?

**Mr. Howard:** I mention this here simply because so many of you have had experience as directors, and it is interesting that the complaints about this clause came from some of the leading lawyers in Canada, who felt that we were being a little too generous to directors and officers. They state that if there is clear misconduct, notwithstanding that the officer or director in question has succeeded because of his technical defence, still the corporation should not be absolutely obliged to indemnify him. That should be left to the corporation's discretion.

**The Chairman:** Or the escape may rest on the ineptitude of the other side.

**Mr. Howard:** Yes. That could be, too, sir. They are particularly worried about missing a time limitation or prescription, and as a result giving the defendant an escape.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, is there anything in the amendment that restricts the discretionary power of the corporation? You take away this claim as a right, which I think everybody will understand, but is there anything in the bill at all that restricts the discretionary power of the corporation? They may want to indemnify an officer. Can they still do it, even though it is not laid down?

[Traduction]

**Me Geoffrion:** Oui.

**Le président:** Nous passerons maintenant au bill. Je demanderais à M. Howard de traiter des articles particuliers que M. Martin a mentionnés. Nous passons tout d'abord à l'article 30.

**M. Howard:** Monsieur le président, j'essaierai d'être bref. Pour l'instant, comme la loi s'est relativement stabilisée, nous essayons de faire quelques mises au point afin d'éliminer les contradictions ou les problèmes soulevés. Un des points intéressants de l'article 30 c'est qu'un bon nombre de grands avocats de sociétés canadiennes nous ont accusés d'être trop généreux à l'égard des administrateurs et dirigeants dans ces dispositions concernant l'indemnisation. Ils nous ont demandé de les modifier de façon à suivre plus ou moins le modèle de la loi concernant les entreprises commerciales mise au point par la *American Bar Foundation*, afin d'accroître le pouvoir discrétionnaire des sociétés en ce qui concerne l'administration des indemnités payables aux administrateurs et dirigeants, surtout que selon la loi telle qu'elle existe à l'heure actuelle, un administrateur ou un dirigeant peut prétendre à une indemnité de plein droit. C'est-à-dire lorsqu'il a été nommé défendeur dans une poursuite et qu'il a finalement obtenu gain de cause. Les avocats craignent que cela ne permette à un administrateur ou un dirigeant d'obtenir une indemnité de la société parce qu'il a obtenu gain de cause pour des raisons de technique procédurale, nonobstant le fait que sa mauvaise conduite était nettement déplacée. Cette disposition vise par conséquent à restreindre ou limiter encore plus le droit d'un directeur ou d'un dirigeant de prétendre à une indemnité de plein droit. Il s'agit du paragraphe 30(3) du bill.

**Le président:** Cela vous amène-t-il pas à la question de moralité?

**M. Howard:** Je mentionne ce point ici simplement parce que la plupart d'entre vous ont déjà occupé des postes de directeur, et que, fait intéressant, les plaintes concernant cet article provenaient des principaux avocats du Canada, lesquels estimaient que nous étions un peu trop généreux à l'égard des administrateurs et des dirigeants. Ils estiment que s'il y a réellement faute, nonobstant que le dirigeant ou l'administrateur en question ait obtenu gain de cause pour des raisons de technique procédurale, la société ne devrait tout de même pas être formellement obligée de l'indemniser. Cela devrait être laissé à la discrétion de la société.

**Le président:** Ou l'échappatoire peut reposer sur l'ineptie de l'autre partie.

**M. Howard:** Oui, cela pourrait bien être le cas monsieur. Ils craignent surtout de rater un délai ou une prescription et de donner ainsi au défendeur une occasion de s'en sortir.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, la modification contient-elle un élément qui restreint le pouvoir discrétionnaire de la société? Vous supprimez cette revendication comme un droit, ce que, à mon avis, tout le monde comprendra, mais y a-t-il un élément quelconque dans le bill restreignant le pouvoir discrétionnaire de la société? Elle peut vouloir indemniser un dirigeant. Peut-elle toujours le faire, même si ce n'est pas écrit?



[Text]

**Mr. Howard:** The corporation still has broad discretion to do that, but there are standards set out in section 119 as it presently stands. Of course they delimit or constrain the right of the corporation to indemnify, but in fact, the law as it exists is very generous on the indemnity side; indeed, that gets us over into subclause (4) in clause 30, which concerns the purchase of directors' and officers' liability insurance. The present law attempts to be very generous in permitting a corporation to acquire directors' or officers' liability insurance, subject to the condition that that insurance coverage must never cover or protect a director or officer who is guilty of some breach of fiduciary duty, or any kind of self-dealing. He can be neither indemnified nor insured against a loss arising from such misconduct. However, we have a problem in this present subsection (4) of the statute relating to directors' and officers' insurance. It very clearly precludes buying coverage in respect of fiduciary duty.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It very clearly does what?

**Mr. Howard:** It clearly prohibits a corporation from purchasing insurance coverage to protect a director or officer who is guilty of a breach of fiduciary duty; but it very clearly allows the corporation to buy coverage in respect of a breach of a duty of care, that is, negligence; but it does leave an important gap. Indeed, in making a number of presentations to directors and lawyers I have pointed out frequently that the statutory provision relating to a director's or officer's duty of care is essentially declaratory under the common law, and only where a director or officer has actually abdicated his function will he be found liable to pay damages for negligence. The cases are very rare, simply because courts will not, after the event, second guess a business decision made by a director who is really selecting among alternative risks. It follows as a corollary from that that the greatest exposure of a director to liability arises under provisions like section 113 of the Canada Business Corporations Act. That is where he has paid out a dividend in breach of the solvency rules, or something like that. Although there is a provision in the act entitling a director to rely upon financial statements or statements of officers, still his real exposure to liability is under a provision of that type, or under a provision of a securities legislation that relates to an accidental misrepresentation in a prospectus, or, I should say, a negligent misrepresentation in a prospectus. What we are therefore proposing here in the new clause is clarification of the power of a corporation to buy coverage to protect a director or officer in respect of liabilities that arise under provisions such as section 113. It is implied in there already, but a great many lawyers have suggested that we should make it express. It is morally unexceptionable that we have such a policy, and since that is probably the area of greatest exposure to liability, then it should be expressed in the statute.

[Traduction]

**M. Howard:** La société a toujours la discrétion de le faire, mais des normes sont définies à l'article 119 actuel. Elles limitent ou restreignent naturellement le droit d'indemnisation de la société, mais en réalité, la loi dans sa forme actuelle est très généreuse en ce qui concerne l'indemnisation; en effet, cela nous reporte au paragraphe 4 de l'article 30 qui porte sur la souscription d'assurance au projet d'administrateurs ou de dirigeants. La loi actuelle essaie d'être généreuse en permettant à une société de souscrire une assurance au profit d'administrateurs ou de dirigeants, pourvu que cette assurance ne protège aucune administrateur ou dirigeant qui est tenu responsable d'avoir violé son obligation de représentant ou de tout autre faute. Il ne peut être ni indemnisé ni assuré contre une perte découlant d'une faute. Nous avons toutefois un problème au paragraphe 4 actuel de la loi en ce qui concerne l'assurance des administrateurs et des dirigeants. Il interdit nettement de souscrire une assurance dans les cas de violation d'une obligation de représentants.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que fait-il exactement?

**M. Howard:** Ce paragraphe interdit nettement à une société de souscrire une assurance au profit d'un administrateur ou d'un dirigeant qui est coupable de violation d'une obligation; mais il permet nettement à la société de souscrire une assurance lorsqu'il est question d'un manquement à l'obligation de diligence, c'est-à-dire une négligence; mais cela laisse une lacune importante. En effet, après m'être adressé à un certain nombre d'administrateurs et d'avocats j'ai souvent souligné que la disposition statutaire concernant l'obligation de diligence d'un administrateur ou d'un dirigeant est essentiellement déclaratoire en vertu du droit commun et c'est seulement lorsqu'un administrateur ou un dirigeant a réellement abandonné ses fonctions qu'il sera tenu de payer pour sa négligence. Les cas sont très rares, simplement parce que les tribunaux ne contesteront pas, après l'événement, une décision prise par un directeur qui choisit réellement parmi d'autres risques. Il s'ensuit donc que c'est en vertu de dispositions comme l'article 113 de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes que le directeur est le plus exposé à la responsabilité. C'est-à-dire lorsqu'il a versé un dividende en rupture du règlement de la solvabilité ou quelque chose du genre. Bien qu'il y ait dans la loi une disposition permettant à un administrateur de s'appuyer sur des états financiers ou des déclarations de dirigeants, il s'expose tout autant à la responsabilité en vertu d'une disposition de ce genre ou d'une disposition d'une loi sur les valeurs mobilières qui se rapporte à une fausse représentation accidentelle dans un prospectus, ou, devrais-je dire, à une fausse représentation négligente dans un prospectus. Dans le nouvel article, nous proposons donc de préciser dans quelle mesure une société est habilitée à souscrire une assurance pour protéger un administrateur ou un dirigeant contre les responsabilités encourues en vertu de dispositions telles l'article 113. Cette possibilité y est déjà implicite mais bon nombre d'avocats ont proposé que nous la rendions explicite. Une telle politique est moralement inacceptable et puisque dans ce secteur les risques sont très élevés, il faudrait que cette autorisation soit explicitement définie dans la loi.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose the insurance policy will have a provision to that effect now, and follow the act.

**Mr. Howard:** That will depend, of course, upon the amount of coverage you are willing to buy. Right now many of the insurance policies do cover these statutory liabilities, but often they will charge an additional premium, if, indeed, they will give the coverage at all, in respect of prospectus issue coverage. Indeed, there is a concept in the U.S. of SEC prospectus issue insurance, and often a special policy is taken out in those circumstances to protect directors who sign, or approve of, the issue of a prospectus.

**Senator Cook:** Does this clause only apply where there is insurance in effect?

**Mr. Howard:** All this clause does is empower a corporation to buy directors' and officers' liability insurance to protect its directors.

**Senator Flynn:** Or to indemnify without any insurance.

**Mr. Howard:** Yes; and if there is no insurance, to indemnify. In short, the insurance is indemnity through the premiums.

**Senator Flynn:** The answer to Senator Manning's question is that in fact the corporation cannot go further than what is here.

**The Chairman:** It cannot go further than what section 119 says.

**Mr. Howard:** Yes, that is correct; and there are some constraints in section 119, but it is very generous as corporation laws go.

**Senator Cook:** Following up on Senator Manning's question, if the court has to rule on all the merits, and so on, and then say he is successful, why can the court not say it is a proper case for compensation? Why not leave it to the court?

**The Chairman:** Well, this amendment that is proposed, on what Mr. Howard has said, seems to be based on the fact that the director who is being sued claims some technical defence. Frankly, I have difficulty in figuring out when such a case would occur, because I cannot imagine why a director would not make use of the protection that he has in section 119, in terms of which he can establish that he acted honestly and in good faith, with a view to furthering the best interests of the corporation, or, in the case of a criminal or administrative action or proceeding, that is enforced by a voluntary penalty, he has reasonable grounds for believing that his conduct was lawful. Now, what is there, outside that protection, that you are constraining here? You talk about him succeeding on a technical defence; do you not think it would be clearer if you stated the nature of such a technical defence?

**Mr. Howard:** Well, the real difficulty is this: normally, the technical defence will be that the prescription period has gone

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'imagine que la police d'assurance contiendra dorénavant une disposition à cet effet, en application de la loi.

**M. Howard:** Cela dépendra bien sûr du montant d'assurance que vous consentez à acheter. À l'heure actuelle, de nombreuses polices d'assurance couvrent ces responsabilités statutaires mais demandent parfois le versement de primes supplémentaires si même elles consentent à offrir une assurance dans les cas de publication de prospectus. De fait, la Commission des valeurs et des changes des États-Unis respecte le principe de l'assurance responsabilités à l'égard de la publication de prospectus et souscrit souvent, dans ces cas-là, une assurance pour protéger les administrateurs qui signent, ou approuvent, la publication d'un prospectus.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cet article s'applique seulement lorsqu'il y a assurance?

**M. Howard:** Cet article ne fait qu'habiliter une société à souscrire une assurance responsabilité au profit de ses administrateurs et dirigeants.

**Le sénateur Flynn:** Ou pour les indemniser lorsqu'il n'y a pas assurance.

**M. Howard:** Oui, s'il n'y a pas d'assurance, pour les indemniser. Bref, l'assurance est une forme d'indemnisation indirecte constituée par le paiement de primes.

**Le sénateur Flynn:** La réponse à la question du sénateur Manning c'est que la société ne peut pas outrepasser les dispositions prévues par la loi.

**Le président:** Elle ne peut pas outrepasser les dispositions de l'article 119.

**M. Howard:** Oui, c'est exact; et l'article 119 contient certaines restrictions mais il est quand même très généreux en comparaison des autres lois sur les sociétés.

**Le sénateur Cook:** Pour faire suite à la question du sénateur Manning, si le tribunal fonde sa décision sur le fond, etc, et décide que l'administrateur a gain de cause, pourquoi le tribunal ne peut-il pas affirmer que l'indemnisation est justifiée? Pourquoi ne pas laisser cette décision au tribunal?

**Le président:** Enfin, le projet de modification, fondé sur ce qu'a dit M. Howard, semble découler du fait que l'administrateur poursuivi en justice prétend qu'il existe des vices de technique procédurale. Franchement, j'ai de la difficulté à déterminer quand un tel cas pourrait se présenter parce que je ne peux pas imaginer un administrateur qui ne se replierait pas sur la protection que lui offre l'article 119, à savoir qu'il peut prouver qu'il a agi avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société ou, dans le cas d'une procédure criminelle ou administrative ou d'une autre action civile qui aboutit au paiement d'une pénalité volontaire, qu'il avait des motifs sérieux de croire que sa conduite était conforme à la loi. Or, que voulez-vous restreindre ici, à part la protection? Vous dites qu'il peut avoir gain de cause pour une raison de technique procédurale; ne croyez-vous pas qu'il serait préférable de préciser la nature de cette technique procédurale?

**M. Howard:** La difficulté réelle est la suivante: normalement, les raisons de technique procédurale découlent du fait



[Text]

by—that is the time limitation period—and the plaintiff was simply too late suing because the plaintiff did not have any information about the wrong-doing until long after the event.

**The Chairman:** The plaintiff may not know about the wrong-doing, but where is it established that there has been a wrong-doing? In this court proceeding?

**Mr. Howard:** Well, yes. It would only be in the court proceeding; but I believe the question that was raised was, why not allow the corporation to determine whether or not indemnity is payable? We have left it, in effect, with the directors, as it is under the present statute, simply because we could see no reason to give the court power to determine when the corporation should have to pay money out to indemnify a director or officer, who, the other directors feel, has acted improperly, in breach of these standards set out in subsection 119(1). I am quite sure that is what the statute does presently, and we have continued that policy.

**The Chairman:** Usually, or maybe all the time the protection is extended in advance so when a person becomes a director of a company, they have provisions, not because of something that the director has done, but as a matter of protection.

Now, who is going to make the determination that he is not entitled to that? The insurance protection will be there or the indemnity will be there.

**Mr. Howard:** First of all, if there is director/officer insurance coverage, primarily the insurer will make the decision as to whether or not it is going to take indemnity, and, if it disagrees, that will be settled by litigation. If there is no insurance policy taken out, but the corporation is itself insured through indemnity provisions in its by-laws, then the directors make the decision in applying these standards under section 119(1).

**Senator Connolly (Ottawa West):** They resort to corporate funds to make the payment.

**Mr. Howard:** That is correct.

**The Chairman:** Then you are putting the onus on the director to make a contest that this was more than a technical defence and he is entitled to take it, in that he did not act other than honestly and in good faith, et cetera.

**Mr. Howard:** That is right. If, in the opinion of his fellow directors he did not act honestly and in good faith, he is not entitled to indemnity.

**The Chairman:** Maybe not, but as I say, you are putting the onus on him to make the contest.

**Senator Cook:** And the director refuses, whereas it should be the court which is very impartial and there is no hostility at all.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** The court should say, "You are not guilty but it is a technical defence and therefore we are not going to allow you to be indemnified."

[Traduction]

que la période prescrite s'est écoulée—que le délai est expiré—et que le plaignant a intenté son action beaucoup trop tard parce qu'il n'avait pas les renseignements nécessaires sur l'infraction.

**Le président:** Le plaignant peut ne pas connaître la nature de l'infraction, mais quand décide-t-on qu'elle existe? Lorsque les tribunaux entendent la cause?

**M. Howard:** Oui. Cela ne pourrait pas se faire ailleurs; mais je crois que la question soulevée était de savoir pourquoi le tribunal n'est pas habilité à déterminer si oui ou non l'indemnité doit être versée? Nous avons laissé cette décision aux administrateurs, comme en vertu de la loi actuelle, tout simplement parce que nous ne voyons pas l'utilité de donner au tribunal l'autorité de décider quand une société aurait dû indemniser un administrateur ou un dirigeant qui, selon les autres administrateurs, a agi en contravention des dispositions énoncées au paragraphe 119 (1). Je suis certain que c'est ce que fait la loi à l'heure actuelle et nous avons cette politique.

**Le président:** Habituellement, ou peut-être tout le temps, la protection est anticipée ce qui fait que lorsqu'une personne devient administrateur pour le compte d'une société, il existe des dispositions prises, non pas à l'égard de ce qu'un administrateur a fait, mais comme mesure de protection.

Qui va décider s'il y a droit? Il y aura protection sous forme d'assurance ou d'indemnité.

**M. Howard:** D'abord, s'il existe une assurance responsabilité au profit des administrateurs et dirigeants, l'assureur devra décider s'il accepte l'indemnisation et s'il refuse, la question sera réglée devant les tribunaux. Si aucune police d'assurance n'a été souscrite, mais que la société est elle-même assurée par les dispositions visant l'indemnisation, contenues dans ses règlements internes, les administrateurs devront décider s'ils appliquent les normes du paragraphe 119(1).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils puisent dans les fonds de la société pour verser l'indemnité.

**M. Howard:** C'est exact.

**Le président:** L'administrateur doit donc prouver qu'un vice de technique procédurale existe de fait et démontrer qu'il a droit à l'indemnisation, qu'il a agi avec intégrité, de bonne foi, etc.

**M. Howard:** C'est exact. Si, de l'avis de ses co-administrateurs, il n'a pas agi avec intégrité et de bonne foi, il n'a pas droit à l'indemnisation.

**Le président:** Peut-être que non, mais comme je l'ai déjà dit, c'est à lui d'en faire la preuve.

**Le sénateur Cook:** Et l'administrateur refuse alors que cette décision devrait appartenir au tribunal qui est très impartial puisqu'il n'y aurait aucune animosité.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Le tribunal devrait dire que l'administrateur n'est pas coupable, mais qu'il s'agit d'une infraction de nature technique et qu'il ne devra donc pas être indemnisé.

[Text]

**Senator Flynn:** In a civil action against a director, the director could call in the insurance company or the corporation to obtain a decision as to his right to indemnity. At the same time, it could be decided in the same judgment in a civil action. A criminal charge is something else; the court has no power to determine the right to indemnity. In a civil action it could be decided in the same case.

**The Chairman:** What I see could happen is the judge, who is trying such a case, may take a quick look at it and say, "The prescription period has gone by, therefore you have no cause of action that you can assert. That is the end of the case."

**Senator Flynn:** He says that to the person suing the director?

**The Chairman:** The plaintiff, yes.

**Senator Flynn:** At the same time, the question is whether the court should not decide that the director who has been sued is entitled to indemnity by the corporation or by the insurer.

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, may I reply? May I call your attention to subsection 5 of 119? Ironically, we put this in to solve a different problem. This is an application to the court to solve any conflict over indemnity.

**Senator Flynn:** Where is that?

**Mr. Howard:** Subsection 5.

**The Chairman:** At the top of the page.

**Mr. Howard:** We put it in for different reasons. We were more concerned about mutual backscratching among directors. One saying, "I will agree to give you indemnity if you will agree to give me indemnity at a later date, even if I am not really entitled to it." We wanted to be sure that we could block that type of indemnity. The director still has the right to have a court resolve the conflict.

**The Chairman:** Are there any other questions at this point?

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, I have one final point on this. To give you an idea of the problems with this bill, there are further amendments coming into these provisions. I am not discussing these now. We will deal with those when we actually have motions before the committee.

Until 9:15 this morning I was receiving calls on this bill about subtle changes in wording. There will be several motions presented later, but I just want to go through these major issues.

**The Chairman:** Will there be any motion presented relating to clause 30 of the bill?

**Mr. Howard:** Yes, but any statements I have made here have been made on the basis of the proposed motion.

**The Chairman:** We have not seen those proposals, so we really have to stand this clause until we see the amendments that are proposed.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Dans une action civile contre un administrateur, ce dernier pourrait faire appel à la compagnie d'assurance ou la société pour obtenir une décision quant à son droit à l'indemnisation. Cette question pourrait être réglée du même coup dans le cadre de la même procédure civile. Dans le cas d'une accusation criminelle, c'est autre chose; le tribunal n'a pas le droit de décider du droit à l'indemnisation. Dans une action civile, cette question pourrait être décidée du même coup.

**Le président:** Il se pourrait, selon moi, que le juge qui entend la cause jette un coup d'œil rapide et dise que le délai prescrit est écoulé, que la procédure n'est pas fondée et qu'elle est, par conséquent, rejetée.

**Le sénateur Flynn:** Il dit ça à la personne qui intente la poursuite contre l'administrateur?

**Le président:** Au plaignant, oui.

**Le sénateur Flynn:** Il convient, en même temps, de déterminer si le tribunal ne devrait pas décider si l'administrateur, poursuivi en justice, a droit à l'indemnité versée par la société ou par l'assureur.

**M. Howard:** Monsieur le président, puis-je répondre? Est-ce que je peux attirer votre attention sur le paragraphe 5 de l'article 119? Paradoxalement, nous avons inclus ce paragraphe pour résoudre un tout autre problème. Il porte sur la requête présentée à un tribunal à l'égard d'un conflit concernant une indemnisation.

**Le sénateur Flynn:** Où cela se trouve-t-il?

**M. Howard:** Au paragraphe 5.

**Le président:** Au haut de la page.

**M. Howard:** Nous avons inclus ce paragraphe pour diverses raisons. Nous nous inquiétons surtout des échanges de faveur entre administrateurs. L'un disant: «J'accepte de vous indemniser si vous acceptez de m'indemniser par la suite, même si je n'y ai pas droit.» Nous voulions être sûrs d'empêcher cette «méthode» d'indemnisation. Le Directeur a toujours le droit d'avoir recours au tribunal pour résoudre le conflit.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

**M. Howard:** Monsieur le président, permettez-moi un dernier commentaire sur ces questions. Pour vous donner une idée des problèmes que comporte ce projet de loi, disons que ces dispositions comprennent d'autres amendements. Je n'en discute pas maintenant. Nous en traiterons lorsque des motions seront présentées devant le comité.

Jusqu'à 9 h 15 ce matin, j'ai reçu des appels portant sur des changements subtils de formulation apportés au présent projet de loi. Plusieurs autres motions seront déposées plus tard, mais je veux simplement résoudre ces questions de premier plan.

**Le président:** Présentera-t-on une motion relative à l'article 30 du présent projet de loi?

**M. Howard:** Oui, mais toutes les déclarations que j'ai faites ici l'ont été en tenant compte de la motion proposée.

**Le président:** Nous n'avons pas pris connaissance de ces propositions, de sorte que nous devons reporter l'étude dudit



[Text]

**Mr. Howard:** I assume we are standing all these clauses we are discussing.

**The Chairman:** The next clause is clause 49.

**Mr. Howard:** Clause 49 is on page 20 of the bill. This is the anomalous concept in Canadian law that permits a corporation, even a public distributing corporation, to place constraint on the transfer of shares in order to limit foreign ownership or potential foreign ownership of the corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is an example that you are giving now?

**Mr. Howard:** This is specifically what section 168 of the statute is provided for. Traditionally, there was a provision in the English Companies Act and in the Corporations Act that if a corporation distributes securities to the public, it shall not place any constraint or restriction on the transfer of those shares.

**Senator Flynn:** Do you have a word missing in this text? It says:

Subject to sections 170 and 171, a corporation any of the issued . . .

It seems the verb is missing there.

**Mr. Howard:**

. . . any of the issued shares of which are or were . . .

It is correct, but it is a little awkward.

**Senator Flynn:**

. . . a corporation any of the issued shares . . .

My English is not too good. It should say the corporation which issues or has issued.

**Mr. Howard:** It is correct; it is just that there is a clause inserted in there that any of the shares are or were part of the distribution.

Just getting back to this point, this is, as I say, an almost unique provision in the Canadian law attempting to deal with the problem of foreign investment in Canada. I, quite frankly, try to keep this out of corporation law because what it does is attempt, through the corporation law, to achieve a policy goal which is not an inherent part of corporation law. However, Parliament decided to put it in here.

**Senator Laird:** We can decide to take it out.

**Mr. Howard:** You can decide on that, but I make no comment on that.

**Senator Laird:** What annoys me is the reference to the regulations in this connection. That leaves it wide open.

**Mr. Howard:** We have worked on these regulations for some two years now, and we have had no problem with that.

**Senator Laird:** The regulations may be fine today when you produce them, but a year from now somebody else may

[Traduction]

article jusqu'à ce que nous puissions étudier les amendements proposés.

**M. Howard:** Je suppose que nous laissons en suspens tous les articles que nous étudions.

**Le président:** Voici maintenant l'article 49.

**M. Howard:** L'article 49 se trouve à la page 20 du projet de loi. C'est là une motion anormale en droit canadien que de permettre à une société, même s'il s'agit d'une société de souscription publique, de limiter le transfert de ses actions de façon à restreindre l'appartenance étrangère ou la possibilité d'appartenance étrangère de ladite société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce là un exemple?

**M. Howard:** C'est là l'objet précis de l'article 168 de la Loi. Par le passé, la loi anglaise sur les sociétés et la Loi sur les corporations comprenaient une disposition prévoyant que si une société émettait des actions par voie de souscriptions publiques, elle ne devait assujettir le transfert de ces dites actions à aucune limite ou restriction.

**Le sénateur Flynn:** Manque-t-il un mot dans la version anglaise de ce texte? On y dit:

«Subject to sections 170 and 171, a corporation any of the issued . . .»

Il semble manquer un verbe ici.

**M. Howard:**

« . . . any of the issued shares of which are or were . . . »

C'est exact, mais un peu bizarre comme formulation.

**Le sénateur Flynn:**

« . . . a corporation any of the issued shares . . . »

Mon anglais n'est pas très bon. On devrait plutôt dire: « . . . the corporation which issues or has issued. »

**M. Howard:** C'est exact, sauf qu'il y a une incise: «any of the shares are or were part of the distribution.»

Pour revenir à cette question, c'est là, comme je l'ai déjà dit, une disposition presque unique du droit canadien, et elle vise à traiter du problème des investissements des administrateurs étrangers au Canada. Personnellement, je vous avoue franchement que je tente de ne pas incorporer cette disposition au droit des sociétés, parce qu'elle vise dans le cadre du droit des sociétés—un objectif qui n'est pas inhérent au droit des sociétés. Le Parlement a toutefois décidé de l'inclure ici.

**Le sénateur Laird:** Nous pouvons décider de la retirer.

**M. Howard:** Vous pouvez le faire, mais je ne fais aucun commentaire à ce sujet.

**Le sénateur Laird:** Ce qui m'ennuie, c'est qu'on se rapporte aux règlements. La disposition est pour ainsi dire illimitée.

**M. Howard:** Cela fait maintenant deux ans que nous travaillons sur ces règlements, et nous n'avons eu aucun problème à cet égard.

**Le sénateur Laird:** Les règlements sont peut-être bien aujourd'hui, au moment où vous les présentez, mais dans un an

[Text]

produce very harmful regulations, and that is something that is a source of worry, to me at least.

**Mr. Howard:** You will find, under this statute and under the proposed statute law, we are trying to dispel this kind of concern. We require 60 days' pre-publication of proposed regulations to give anybody a chance to criticize, and, of course, we have to go through the parliamentary process with the Joint Committee on Regulations and Statutory Instruments.

**Senator Laird:** Yes, but their jurisdiction is limited.

**Mr. Howard:** I admit that, but probably far more effective is the pre-publication disclosure and, quite frankly, the way the process works, if we try to do something through these regulations which is impractical or unfair, the bureaucrats come under enormous pressure to change the regulations or the proposed regulations.

**Senator Laird:** That is an unsatisfactory way of handling legislation, I think.

**Mr. Howard:** One of the difficulties is that we would have to at least double the content of these bills in order to solve this problem. I have here with me a copy of the statute, and the regulations are almost as thick as the statute. In addition, we would have to have a process here that would enable us to come in at least once every three months and amend the statute. The department has put through five separate sets of amendments to the regulations in the last two years simply because we did not have a regulation in respect to a case none of us could anticipate and, having seen it, we explained it to the minister and the Cabinet.

**Senator Cook:** The overpowering argument for regulation is flexibility, and that is very important.

**Mr. Howard:** Flexibility counts both ways. What we do is that we except people, in effect, from the operation of the very strict wording of the statute, and, as I say, it is working out well. I am afraid of inherence in this type of problem.

**The Chairman:** What is the proposed regulation that the minister referred to this particular committee?

**Mr. Howard:** That is under the Statutory Orders and Instruments Act. It is a joint committee of Parliament, but I concede, the jurisdiction of that committee is restricted. But that is another problem within the overall governmental system here, and it is perhaps something that will have to be worked out at a later date because there is no doubt with respect to these detailed statutes that we have to have regulations. We always have had.

**Senator Cook:** The regulations only get referred to the joint committee after they are passed.

**Senator Lafond:** After they are passed and after they are published.

[Traduction]

d'ici, quelqu'un présentera peut-être des règlements très préjudiciables, et cet aspect m'inquiète.

**M. Howard:** Vous verrez que, dans le cadre de la présente loi et du droit statutaire proposé, nous tentons de supprimer ce type d'inquiétude. Nous exigeons que les règlements proposés soient présentés 60 jours avant leur publication, pour permettre à tous de les critiquer et, naturellement, nous devons les présenter à un comité mixte des règlements et autres textes réglementaires.

**Le sénateur Laird:** Oui, mais la compétence de ces comités est très limitée.

**M. Howard:** je l'admets, mais le système de la présentation antérieure à la divulgation publique est probablement beaucoup plus efficace et, bien franchement, je dirais qu'avec cette façon de procéder, si nous essayons d'introduire par ces règlements des mesures inapplicables ou injustes, des pressions considérables seront exercées sur les bureaucrates pour leur faire modifier les règlements ou les propositions de règlements.

**Le sénateur Laird:** J'estime que c'est là une façon inappropriée de disposer de la loi.

**M. Howard:** L'une des difficultés seraient que nous devrions au moins doubler le contenu de ces projets de loi, pour pouvoir résoudre le problème. J'ai apporté une copie de la loi, et les règlements sont presque aussi longs que la loi. De plus, nous devrions mettre sur pied un processus qui nous permettrait de nous réunir au moins une fois tous les trois mois pour amender les statuts. Le ministère a présenté cinq différents groupes d'amendements au cours des deux dernières années, simplement parce que nous n'avions pas de règlements concernant un cas qu'aucun d'entre nous ne pouvait prévoir, et, après l'avoir constaté, nous avons expliqué la situation au Ministre et au cabinet.

**Le sénateur Cook:** L'argument suprême en ce qui concerne la réglementation est la souplesse; c'est là un élément très important.

**M. Howard:** La souplesse vaut dans les deux sens. En fait, nous dispensons les gens de se conformer rigoureusement au statut et, comme je l'ai dit, cela fonctionne bien. Lorsqu'il s'agit de problèmes semblables, toute notion d'ingérence me cause une certaine inquiétude.

**Le président:** Quelle proposition de règlement le Ministre a-t-il rapporté à ce comité?

**M. Howard:** Cela fait partie des ordonnances statutaires et de la Loi sur les règlements et autres textes réglementaires. Il s'agit sans doute d'un comité mixte de la Chambre des communes, mais je vous concède que le domaine de compétence de ce comité est limité. Mais il s'agit là d'un autre problème qui est inhérent à notre système gouvernemental et sur lequel nous devons peut-être nous pencher plus tard, car il ne fait aucun doute que ces lois détaillées doivent être accompagnés par des règlements. Cela a toujours été le cas d'ailleurs.

**Le sénateur Cook:** Les règlements ne sont soumis au comité mixte qu'après avoir été adoptés.

**Le sénateur Lafond:** Une fois adoptés et publiés.



[Text]

**Mr. Howard:** After they are published, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I take it that when Senator Laird says that jurisdiction of the committee is very limited, in fact what he is saying is that all they have power to do is to recommend against the order, but they cannot change it.

**Senator Laird:** Actually, about the only power that I can see is that they can examine whether or not the regulations are *intra vires* or *ultra vires*. They cannot recommend changes on merits, as I understand the acting chairman of the joint committee. Am I right?

**Senator Lafond:** The problems of that committee, first of all, are that it can only consider the regulations that have been published. Sometimes we have to dig for them and sometimes there are ways that have been discovered of not publishing them, so they stay without our jurisdiction. Secondly, at the moment, if we are dissatisfied with the regulation, either because it is *ultra vires* or somehow or other it does not suit the criteria established by the committee and approved by the committee of both houses, the only recourse the committee has is to report back to both houses. Then it is up to both houses to take whatever action they deem fit.

**Senator Flynn:** What action could both houses in fact take?

**Senator Lafond:** Well,—

**Senator Laird:** They can raise hell.

**Senator Lafond:** The committee has been arguing in its report and it is still arguing for the power of negative resolution, which does exist with some acts but does not exist generally. We feel that it should. It does not.

**The Chairman:** Mr. Howard, is publication a prerequisite to an effective regulation?

**Mr. Howard:** It is under this statute, and under the proposed Bankruptcy Act. We have this in some of our other statutes in the Department of Consumer and Corporate Affairs. This prepublication concept was picked out of the United States Administrative Procedures Act of 1946 which, in turn, was based on an English act of about 1890. We think it is a good idea. As I say, from my own experience in working with regulations, prepublication is a very effective constraint.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is this under Part I of the *Canada Gazette*, where you publish the set of regulations and then say that after a certain time, if there are no objections, you will publish and make it effective?

**Mr. Howard:** Yes. There is a 60-day time limit under section 254, subsection (2). What we have to do is publish these regulations in both the *Canada Gazette* and in the corporation's Bulletin that is published by the Corporations Branch, and it goes out to virtually everybody directly involved in any way with the administration of the federal corporation law.

I can best illustrate this by an example. We are putting through several amendments. I believe we started out last March. We prepublished them in the *Canada Gazette* and in the Bulletin around May. We received comments over the next three or four months. We reviewed the comments and modi-

[Traduction]

**M. Howard:** Une fois publiés, en effet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsque le sénateur Laird affirme que la juridiction du comité est très limitée, il veut dire en fait que celui-ci ne peut pas manifester sa désapprobation sans rien modifier au règlement.

**Le sénateur Laird:** En fait, il me semble, d'après ce qu'à dit le sénateur Lafond, que son seul pouvoir soit de décréter le caractère constitutionnels ou inconstitutionnel des règlements. Il ne peut recommander de changements fondés, si j'ai bien compris le coprésident du comité mixte, ai-je raison?

**Le sénateur Lafond:** Tous les problèmes éprouvés par ce comité proviennent premièrement de ce qu'il ne peut considérer que les règlements qui ont été déjà publiés. Parfois, il nous faut faire de véritables fouilles si, bien sûr, on ne s'est pas déjà arrangé pour ne pas publier les règlements, de façon à ce qu'ils restent hors de notre portée. Deuxièmement, notre seul recours jusqu'à maintenant pour faire savoir que nous trouvons qu'un règlement était inconstitutionnel ou ne satisfaisait complètement aux critères établis par le comité et approuvés par les deux Chambres, a été de présenter un rapport aux deux Chambres pour qu'elles prennent des mesures appropriées.

**Le sénateur Flynn:** Quelles seraient ces mesures?

**Le sénateur Lafond:** Bien . . .

**Le sénateur Laird:** Elles sont très puissantes.

**Le sénateur Lafond:** Le comité a défendu dans son rapport et défend toujours le pouvoir d'une résolution négative comme il en existe dans certaines lois, mais non pas dans toutes, malheureusement.

**Le président:** M. Howard, faut-il publier les règlements pour qu'ils soient en vigueur?

**M. Howard:** Oui en vertu de la présente loi et du projet de loi sur les faillites. Certaines autres lois du ministère de la Consommation et des Corporations renferment cette disposition. Le concept de publication préalable a été puisé dans la *United States administrative procedure Act* de 1946 qui, elle, se fondait sur une loi anglaise d'environ 1890. Je crois que c'est une bonne idée. D'après mon expérience des règlements, la publication préalable est une condition très efficace.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, qu'on publie un ensemble de règlements, en précisant qu'ils seront mis en vigueur, si aucune objection n'est présentée dans un certain délai?

**M. Howard:** Oui. Un délai de 60 jours est prévu au paragraphe 254(2). Nous devons publier ces règlements dans la *Gazette du Canada*—et dans le bulletin de la corporation, qui est publié par la direction des corporations et qui est livré à presque tous ceux qui s'intéressent directement à l'administration de la loi fédérale sur les corporations.

Je vais vous donner un exemple. Nous sommes en voie d'apporter plusieurs amendements. Je crois que nous avons commencé en mars dernier. Nous les avons d'abord publiés dans la *Gazette du Canada* et dans le bulletin vers le mois de mai. Nous avons reçu des commentaires au cours des trois ou

[Text]

fied the revisions to correct errors we had obviously made, and we will recommend that these regulations be proclaimed in force early in December because they affect the proxy circulars. The large corporations begin to prepare their proxy circulars in about December, with a view to their next annual shareholders' meeting, which will take place in April, May or June. It takes us almost a year to go through that cycle.

**Senator Flynn:** After 60 days' delay, if you revamp the regulations entirely, do you give another 60 days?

**Mr. Howard:** We would if we were to revamp them entirely, but we have not had to do that yet. Usually, again, we are making subtle word changes and it is drafted in such a way in the statute to make sure that we do not have to continuously recycle this paper; otherwise, we would never make the change of regulations.

**The Chairman:** It would be perpetual motion.

**Mr. Howard:** That is correct. As I say, even working on a bill, until 9.15 this morning I have been getting suggestions on changes. That never stops.

**The Chairman:** If there are no other questions, may we move on to the next clause mentioned by Mr. Martin, clause 51? Is there any amendment proposed for clause 49, first?

**Mr. Howard:** There will be no motion amending clause 49. It will stay as it is now in the bill, unless it is modified here.

**The Chairman:** Then we do not stand clause 49. Are you prepared to approve it?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Howard:** May I go into this in a little more detail because we digressed on the regulation matter? What we did in section 168 of the present law was to broaden the application of these constrained share provisions to say that a corporation, if the shareholders agree, could impose these constraints to achieve any purpose. The difficulty with that is that no sooner was the law in force than I had a number of corporations' counsel calling me and asking me if this was really true. What they proposed to do is to build in constraints in order to ensure that the corporation will never be subject to a takeover bid, and, of course, nobody ever intended that it be read that broadly. This is why we are going back and are narrowing the provision to say that you can only apply these constraints in order to limit foreign ownership or in order to comply with a regulatory statute such as the communications statutes or even the Income Tax Act with respect to publishers so that you can qualify for a licence or for some income tax advantage.

**Senator Cook:** They were proposing to build in constraints to prevent any takeover from another Canadian company.

[Traduction]

quatre mois suivants. Nous avons étudié les commentaires et nous en sommes inspirés pour corriger les erreurs que nous avons inévitablement commises et nous proposons que ces règlements soient adoptés au début de décembre parce, qu'ils sont nécessaires aux prospectus de procuration. Les grandes corporations commencent à rédiger leurs prospectus de procuration vers le mois de décembre, en vue de leur prochaine réunion annuelle d'actionnaires, qui se tiendra en avril, mai ou juin. Il faut presque un an pour que se termine ce cycle.

**Le sénateur Flynn:** Après le délai de 60 jours, si vous modifiez totalement les règlements, il faut accorder un nouveau délai de 60 jours?

**M. Howard:** Entièrement, oui, mais cela ne s'est encore jamais produit. Habituellement, je le répète, nous apportons de subtiles changements de termes et nous les inscrivons dans la loi de façon à ne pas être continuellement obligés de reprendre le texte; autrement, nous ne changerions jamais les règlements.

**Le président:** Ce serait une mouvement perpétuel.

**M. Howard:** En effet. J'ai travaillé jusqu'à 9 h 15 ce matin à ce bill, et pourtant, je reçois encore des propositions de changements. Ça n'arrête jamais.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, nous pouvons peut-être passer à l'article suivant, mentionné par M. Martin, l'article 51. A-t-on proposé des amendements à l'article 49?

**M. Howard:** Il n'y aura aucune proposition pour modifier l'article 49. Il demeurera tel qu'il figure maintenant dans le projet de loi, à moins qu'il ne soit modifié ici.

**Le président:** Nous ne réserverons donc pas l'article 49. Êtes-vous disposé à l'approuver?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Howard:** Puis-je en traiter un peu plus avant car nous avons fait une digression pour parler des règlements. Dans l'article 168 de la loi actuelle, nous avons essayé d'étendre l'application des dispositions relatives à la divulgation forcée des actions pour dire qu'une corporation, si les actionnaires le permettent, pourrait imposer ces contraintes à n'importe quelles fins. Mais voilà, la loi avait à peine été mise en vigueur qu'un certain nombre d'avocats de corporation m'appelaient pour me demander si elle disait réellement vrai. Ils se proposaient d'imposer des contraintes pour veiller à ce que la corporation ne soit jamais exposée à une offre de reprise en charge, et, bien sûr, personne n'avait souhaité une interprétation aussi large. C'est pourquoi nous reprenons notre texte et précisons que ces contraintes ne peuvent s'appliquer que pour limiter la propriété étrangère ou pour se conformer à une loi de réglementation comme les lois sur les communications ou même la Loi de l'impôt sur le revenu dans le cas des éditeurs qui voudraient pouvoir demander un permis ou certains avantages fiscaux.

**Le sénateur Cook:** On se propose d'imposer des contraintes pour empêcher une reprise de la part d'une autre société canadienne.



[Text]

**Mr. Howard:** Yes, even by another Canadian company. That was the danger of the provision; it was simply too broad.

**Senator Cook:** In other words, it was going to freeze the right of management to keep on managing the company forever.

**The Chairman:** That may or may not freeze management; it depends on the shareholders.

We have approved clause 49. What about clause 51, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** This has been one of the very sensitive issues in the Canada Business Corporations Act. In the statute we generally took the view that we did not need structural controls on corporations; that if management or majority shareholders were guilty of any particular misconduct, then the minority shareholders, or even the director of the corporation's branch, could attack the corporation under the derivative action provision in section 232 or the oppression remedy provision set out in section 234. There is, however, in section 170 of the act a very strict limitation on dealings with classes of shares. Here we require, in respect of a number of changes not only within a class but among classes, a class vote. In addition, where there is a change within a class or among classes, even non-voting shares have a right to vote. These are very good from the point of view of shareholder protection. They do, however, create a very serious problem for corporations, and particularly very large corporations, that are constantly going into the market with classes and series of shares. They may be redeemable preferred, voting preferred or non-voting preferred. It does not matter. The effect of the section is, as I say, to give the shareholders the vote, even if they would not otherwise have it, and to require a class vote and, in addition, by implication, the section also confers on a dissenting shareholder the right to tender his share to the corporation and demand payment of the fair price for the share. This has created serious problems, particularly in respect of the large corporations that go to the public frequently with classes and series of shares, where they are adjusting the rights attached to these shares in order to meet current market conditions. We felt we had solved most of the problems. However, there are three paragraphs in section 170, paragraphs (a), (b) and (c), which have raised a number of very practical problems. Again I will recommend that this provision be stood over, at least for one day, until people can consider a motion that is to be distributed here shortly. Currently the provision only empowers a corporation to except the application of paragraphs (a) and (b) by an express provision in its articles.

This morning I received a call from counsel for an underwriter who suggested that we also except paragraph (c), pointing out to me that he has had to advise two or three of his clients not to continue under the Canada Business Corporations Act because it would create very practical financing difficulties from them.

[Traduction]

**M. Howard:** Oui, même une autre société canadienne. C'était le danger de la disposition. Elle était simplement trop vague.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, on allait enlever à la direction de continuer à administrer indéfiniment la société.

**Le président:** Ce n'est pas certain. Tout dépend des actionnaires.

Nous avons approuvé l'article 49. Et l'article 51, M. Howard?

**M. Howard:** Il s'est avéré l'un des points cruciaux de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Dans la loi, nous avons généralement signifié que nous n'avions pas besoin de contrôles structuraux pour les corporations. Si la direction ou les actionnaires majoritaires sont coupables d'une mauvaise gestion, les actionnaires minoritaires ou même le directeur d'une succursale de la corporation peuvent poursuivre la corporation en vertu de la disposition relative à l'action oblique (article 232) ou de la disposition relative aux correctif en cas d'abus (article 234). On note, toutefois, que l'article 170 de la Loi se limite essentiellement aux transactions visant des catégories d'actions. Ici nous exigeons, en ce qui a trait à un certain nombre de changements non seulement au sein d'une catégorie mais entre catégories, le vote par catégorie. De plus, lorsqu'il y a un changement au sein d'une catégorie ou entre des catégories, que même les parts qui ne donnent pas droit de vote y donnent maintenant droit. Nous voulons ainsi protéger l'actionnaire. Nous avons conscience toutefois de créer un très grave problème pour les corporations, et plus particulièrement pour les grandes corporations, qui présentent constamment sur le marché des catégories et des séries d'actions. Ces dernières peuvent de préférence être remboursables, donner droit de vote ou ne pas donner droit de vote. Peu importe. Cet article, je le répète, donnera à l'actionnaire le droit de voter, même s'il en avait autrement été privé, et d'exiger un vote par catégorie. Par conséquent, l'article confère également à l'actionnaire dissident le droit d'offrir son action à la corporation et d'exiger le paiement de son juste prix. De graves problèmes en ont résulté, plus particulièrement pour les grandes corporations qui offrent essentiellement au public des catégories et des séries d'actions, alors qu'elles doivent ajuster les droits liés à ces actions aux conditions fluctuantes du marché. Il nous a semblé que nous avions résolu la plupart des problèmes. Cependant, il reste les alinéas a), b) et c) de l'article 170 qui continuent à poser des problèmes d'ordre pratique. Une fois de plus, je recommande que nous suspendions l'étude de cette disposition au moins pendant un jour, pour permettre l'étude d'une motion qui doit nous être distribuée incessamment. Actuellement, la disposition dispense simplement une société de l'application des alinéas a) et b) à condition que cela soit expressément prévu dans ses statuts.

Ce matin, l'avocat d'un souscripteur à forfait m'a téléphoné en proposant de faire également une exception pour l'alinéa c), m'indiquant qu'il avait du conseiller à deux ou trois de ses clients de ne pas poursuivre leurs activités en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, car cela pourrait leur causer des difficultés de financement.

*[Text]*

Our view, in this statute, has been basically that we will do our best to protect shareholders, but at the same time we want to have a practical statute. Our inclination has been, quite frankly, to acquiesce in a recommendation of this type until we find it leads to some wrong, and then if somebody abuses it we will come back here and ask for an amendment at that time. However, before seeking your approval of this section, because there is a motion I have recommended that it be stood over. I understand that in addition to paragraphs (a) and (b) it will apply to paragraph (e), and in effect permit a corporation to exempt itself from the application of those three paragraphs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You talked about this underwriter who said he could not recommend that a corporation continue itself under the provisions of the act because of paragraphs (a), (b) and, particularly, (e) of section 170. If that exemption from paragraphs (a), (b) and, in this case, (e) were allowed he would then say, "I would recommend that the company continue itself under this act."?

**Mr. Howard:** Yes, probably he would. This has been a major obstacle to him simply because this particular corporation very frequently goes to the market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know you have these figures in a brochure that you have submitted, but are there many corporations that were incorporated other than under this act, by act of Parliament and so on, even probably by provincial law, that have not expressed a desire to continue under this act?

**Mr. Howard:** No, but because all of them are advised by lawyers most of them are temporizing. So far we have received only about 2,000 continuance applications.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Out of 400,000 corporations?

**Mr. Howard:** No. There are only some 40,000 federal corporations, but only about, at most, 20,000 to 25,000 are in a position to be continued. However, only about 2,000 of those have continued to date, first because people are generally uneasy. Remember, the new federal law does give very substantial rights to shareholders, particularly disgruntled minority shareholders. That makes people uneasy. Also, a number of them are waiting for us to clear up these various housekeeping matters which create problems for them, which they would prefer to avoid.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Presumably if they do not decide to continue under this act, then the law that applies to them will not be this one but the corporation law as it existed prior to the passing of this act.

**Mr. Howard:** Yes, until the end of 1980. Then they either continue or they are automatically dissolved, so the pressure is on them to make up their minds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They have time to make up their minds.

*[Traduction]*

Dans cette loi, nous avons tout mis en œuvre pour protéger les actionnaires, mais nous voulons en même temps qu'elle soit pratique dans son utilisation. Je reconnais que nous avons eu tendance à accéder à une recommandation de ce genre, quittes à constater de mauvais résultats; en cas d'abus, nous présenterons alors cette loi de nouveau au Parlement pour un amendement. Cependant, avant de vous demander d'approuver cet article, je recommande qu'on le laisse de côté. J'ai cru comprendre que la disposition permettrait à une société de se dispenser d'elle-même de l'application des trois alinéas a), b) et e).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous avez parlé de ce souscripteur à forfait qui recommandait aux sociétés de ne pas poursuivre leurs activités en vertu des dispositions de la loi à cause des alinéas a), b) et particulièrement e) de l'article 170. Ce souscripteur reviendrait-il sur sa position si on autorisait une dispense de l'application des alinéas a), b) et e) ?

**M. Howard:** Oui, je pense qu'il reviendrait sur sa position. Ces alinéas lui sont apparus comme un obstacle majeur parce qu'il s'agit d'une société qui intervient très fréquemment sur le marché.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais que tous les chiffres figurent dans une brochure que vous avez déposée, mais existe-t-il de nombreuses sociétés constituées en vertu d'une autre loi du Parlement ou même d'une loi provinciale et qui auraient exprimé le souhait de ne pas continuer leurs activités en vertu de cette loi?

**M. Howard:** Non; étant donné que toutes les sociétés consultent des avocats, la plupart d'entre elles ont choisi de temporiser. Jusqu'à présent, nous n'avons reçu qu'environ 2,000 demandes en vue de la poursuite de l'application de la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sur un total de 400,000 sociétés?

**M. Howard:** Non, il n'y a qu'environ 40,000 sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale, mais 20,000 ou 25,000 d'entre elles tout au plus sont en mesure de poursuivre leurs activités. Cependant, 2,000 d'entre elles seulement ont continué jusqu'à présent, tout d'abord à cause de l'incertitude générale. Vous savez que la nouvelle loi fédérale accorde des droits très importants aux actionnaires, notamment aux actionnaires minoritaires qui s'estiment lésés. Cela met les gens mal à l'aise. De plus, certains d'entre-eux attendent que nous réglions les différentes questions internes qui leur posent des problèmes qu'ils préféreraient éviter.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose que si les sociétés décident de ne pas poursuivre leurs activités en vertu de cette loi, la loi qui leur sera applicable sera non pas celle-ci, mais la loi sur les sociétés qui existait avant l'adoption de la présente.

**M. Howard:** Oui, jusqu'à la fin de 1980. A cette date, elles pourront continuer ou bien être automatiquement dissoutes, c'est donc aux sociétés de décider.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elles ont le temps pour ce faire.



[Text]

**Mr. Howard:** As a result, the cautious ones are temporizing.

**Senator Cook:** You said there are 40,000 but only 25,000 could continue under the act. What happened to the others?

**Mr. Howard:** About 10,000 of them have been incorporated under this new act. Another 5,000 are non-profit corporations, and we will propose that they continue under the non-profit corporation law. I apologize for throwing these gross figures around, but I am just attempting to give you a rough idea.

**The Chairman:** Is it agreed to stand this clause?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next clause mentioned is clause 53.

**Mr. Howard:** I think this is basically a very minor one, which will not concern anybody too much. When we originally presented the Canada Business Corporations Act to you it was very strongly recommended that we do away entirely with the concept of par value share. I think everybody agreed with that, and that it was at best an anachronism. The statute in effect states that all shares shall be without par value. Again, a number of corporations have pointed out to us that they have great difficulty with this. They rightly said it is simply a conceptual bias of the act. There are a great many corporations with a dozen classes of shares outstanding. They do not ask to be able to issue further shares with par value, but they would like to be able just to continue to refer to their issued par value shares as such so that they do not have to re-write these very complicated share provisions in their articles.

**The Chairman:** And get them approved.

**Mr. Howard:** This is one of the difficulties. I don't like to be a conceptual purist in this, and I strongly recommend acceptance of that provision, just to overcome that hurdle. Also, of course, it greatly reduces the cost of continuance for a corporation with complex share provisions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How do you achieve it?

**Mr. Howard:** What we do is to give the Director of the Corporations Branch discretion to permit a corporation to continue with articles that continue to refer to par value shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Indefinitely? Can they continue to use the designation indefinitely?

**Mr. Howard:** Yes, as long as those shares are outstanding.

**Senator Flynn:** A new issue would have to be without par value?

**Mr. Howard:** Yes, that is correct.

[Traduction]

**M. Howard:** C'est pourquoi les plus prudentes ont choisi de temporiser.

**Le sénateur Cook:** Vous avez dit qu'il y avait 40,000 sociétés et que 25,000 d'entre-elles seulement pourraient continuer en vertu de la loi. Qu'advient-il des autres?

**M. Howard:** Environ 10,000 d'entre-elles ont été constituées en vertu de cette nouvelle loi; 5,000 autres sont des organismes à but non lucratif, et nous proposons qu'ils poursuivent leurs activités en vertu de la loi régissant les organismes à but non lucratif. Excusez-moi de citer tous ces chiffres, mais je voudrais essayer de vous donner une idée globale.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour suspendre l'étude de cette disposition?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est ensuite question de l'article 53.

**M. Howard:** Je pense que cet article est peu important, et que personne ne s'en soucie vraiment. Lors de la première présentation de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, nous avons très fortement recommandé d'abandonner totalement la notion de valeur nominale d'une action. Je pense que tout le monde en convient: cette notion était tout au plus un anachronisme. La loi stipule en effet que toutes les actions seront sans valeur nominale. Pourtant, un certain nombre de sociétés nous ont indiqué qu'elles éprouvaient de graves difficultés sur ce point. Elles disaient à juste titre qu'il y a là un parti pris conceptuel dans la loi. Il existe un très grand nombre de sociétés qui ont une douzaine de catégories d'actions en circulation. Elles ne demandent pas la possibilité d'émettre de nouvelles actions à valeur nominale, mais elles voudraient être en mesure de continuer à faire référence à leurs actions émises avec une valeur nominale pour ne pas avoir à modifier dans leurs statuts les dispositions très complexes concernant les actions.

**Le président:** Et à les faire approuver.

**M. Howard:** Voilà une première difficulté. Je ne voudrais pas passer pour un puriste, et je recommande fermement l'adoption de cette disposition, ne serait-ce que pour surmonter cet obstacle. Naturellement, on réduira grandement le coût de la poursuite des activités pour une société qui a des dispositions statutaires complexes en matière d'actions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment va-t-on y parvenir?

**M. Howard:** Nous conférons au Directeur des corporations le pouvoir discrétionnaire d'autoriser une société à poursuivre ses activités en gardant les articles de ses statuts qui font référence à des actions à valeur nominale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les sociétés seront-elles indéfiniment autorisées à le faire? Pourront-elles continuer à utiliser indéfiniment cette appellation?

**M. Howard:** Oui, aussi longtemps que ces actions seront en circulation.

**Le sénateur Flynn:** Les nouvelles actions émises devraient donc être sans valeur nominale.

**M. Howard:** Oui, c'est exact.

[Text]

**Senator Cook:** When you say you give the Director discretion to approve, can you give me any instances where he would not exercise his discretion in favour?

**Mr. Howard:** If, for example, a corporation had only one class of common shares outstanding, the statute itself deems those to be no par value shares, and there is no reason on earth why they cannot put in one clause in their articles of continuance to say that the shares of the corporation are no par value shares; there is no problem there. The real problem is where a corporation has several classes of shares, particularly where they have classes subdivided into series and perhaps have 20 pages in their articles relating to the relationships among these classes.

Some have pointed out to us that it is not only a difficult but almost impossible problem to be sure that you are continuing exactly the rights shareholders had under the previous constitution of the corporation. That is why we acquiesced in it. I know that people here find this kind of discretion in the Director a little offensive. However, where the Director is too rigid or unreasonable, his decision is appealable to a court and he has to go into a court and give good reasons why he is refusing.

**Senator Cook:** If there is an appeal I am satisfied.

**The Chairman:** Is that approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** I think the next one mentioned is clause 77.

**Senator Buckwold:** May I ask a question on clause 56, if you are going by that? I am delighted to see clause 56 in there, but I have one or two questions about it, because in the last few days I have had some complaints from the minority shareholders of a company, which is actually a moderate-sized insurance company, whose head office is in Vancouver, who I would presume would operate under the provisions of the Canada Business Corporations Act, although I am not sure of that. The company has proposed that the structure of the shares be changed so that one share would be exchanged for 100, which means that approximately 90 per cent of the shareholders will be under that level and, in other words, will have less than 100 shares.

**Mr. Howard:** They are exchanging 100 shares they now hold for one new share.

**Senator Buckwold:** One new share. These shares are presently listed on the Toronto Stock Exchange at \$25. That is the price that they have put on them, so that the shares would be worth \$2,500. In doing this, of course, as I say, they are eliminating probably 90 per cent of the shareholders, because most of the company is made up of relatively small shareholders, partly because of a previous exchange in which 10 for one was cut down. Therefore, in fact, the individual paid \$50 on an original \$5 price issue for his shares, for which he is now being offered \$25. I have one or two questions with respect to this

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Vous accordez au directeur le pouvoir discrétionnaire d'approuver le maintien des statuts; pouvez-vous me donner un exemple de cas où il pourrait refuser de le faire?

**M. Howard:** Par exemple, si une société n'a qu'une catégorie d'actions ordinaires en circulation, la loi elle-même stipule que ces actions sont réputées être sans valeur nominale, et rien n'empêche que ces actions fassent l'objet, dans les statuts, d'une clause indiquant qu'elles n'ont pas de valeur nominale; dans ce cas, il n'y a aucun problème. Le véritable problème se pose lorsqu'une société a plusieurs catégories d'actions, notamment lorsque les catégories sont divisées en plusieurs séries, auquel cas on peut trouver dans les statuts 20 pages concernant les relations entre ces différentes catégories.

Certaines sociétés nous ont indiqué qu'il est non seulement difficile mais presque impossible de s'assurer du rigoureux maintien des droits dont jouissaient les actionnaires en vertu des précédents statuts constitutifs de la société. C'est pourquoi nous avons accepté cela. Je sais que certains trouvent ce pouvoir discrétionnaire du directeur quelque peu abusif. Cependant, le cas échéant, la décision rendue peut faire l'objet d'un appel devant un tribunal, et le directeur doit comparaître et justifier valablement son refus.

**Le sénateur Cook:** Étant donné le droit d'appel, je trouve cette disposition acceptable.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous devons maintenant étudier l'article 77.

**Le sénateur Buckwold:** Avant de poursuivre, puis-je poser une question concernant l'article 56? Je me réjouis de voir cet article dans le bill, mais je voudrais poser une autre question, car au cours des derniers jours, j'ai reçu des plaintes émanant d'actionnaires minoritaires d'une société qui est en fait une compagnie d'assurance de taille moyenne ayant son siège social à Vancouver et qui, me semble-t-il, fonctionne conformément aux dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, bien que je n'en sois pas absolument certain. La société a proposé que le système soit modifié de façon à ce qu'une action puisse être échangée contre 100, ce qui signifie qu'environ 90% des actionnaires se situeront en dessous de ce niveau, autrement dit, ils auront moins de cent actions.

**M. Howard:** Ils échantent cent actions qu'ils détiennent actuellement contre une nouvelle action.

**Le sénateur Buckwold:** Une nouvelle action. Ces actions sont actuellement cotées à \$25 dollars à la Bourse de Toronto. C'est le prix qu'on leur a fixé, pour que les nouvelles valent \$2,500 dollars. En faisant cela, comme je l'ai dit, on élimine probablement 90% des actionnaires, car la société est constituée surtout de relativement petits actionnaires en partie à cause d'une transaction antérieure qui en a éliminé dix contre un. Par conséquent, l'actionnaire a payé \$50 une action dont le prix d'émission étant de 5 dollars, et qu'on lui offre maintenant à \$25. J'ai à poser une ou deux questions sur ce sujet. Je



[Text]

point. I presume, first of all, that this new clause will allow the courts to determine the future benefits of those shares?

**Mr. Howard:** Yes; you did not really finish, but I presume that any one who has only a fractional share left after the share consolidation is liable to be bought out by the corporation because he will get a scrip certificate.

**Senator Buckwold:** He will be bought out at \$25 per share, which is the present price on the Toronto Stock Exchange and which, in the opinion of many shareholders, is a much lower price than the future value of those shares.

**Mr. Howard:** Yes; that is exactly what this amendment is designed to deal with.

**Senator Buckwold:** I presume, then, that in this particular case those shareholders would not be protected until this bill comes into effect?

**Mr. Howard:** Yes; because it is an insurance company it is very probable that this legislation does not apply in any way to that company.

**Senator Buckwold:** That is right.

**Mr. Howard:** However, if that corporation were under this act the procedure you are describing is known as a share consolidation squeeze-out, which is an attempt to get rid of minority shareholders by consolidating shares into larger share units and getting rid of all the fractional shares by enforced buy-backs of fractions. That is precluded under this statute and is one of the things we just have to bar against. We do not preclude squeeze-outs or freeze-outs, but we do preclude that particular type of strategy under, I believe, section 46.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did you say under section 46?

**Mr. Howard:** Yes, I believe so. We must look at section 45(14). The purpose of this provision is to stop exactly this share consolidation squeeze-out. If they wish to do a squeeze-out they must go through one of the Part XIV institutions; that is amalgamation, or something of that type.

**Senator Buckwold:** If by any chance this corporation were under the Canada Business Corporations Act, is there any way of delaying that until this bill is passed? It seems to me that the company is very anxious to get this through early in December, according to the proxy notices I have seen. Is there any way in which that could be delayed?

**Mr. Howard:** It is a very difficult question. If it is a British Columbia company subject to the British Columbia Act . . .

**Senator Buckwold:** It is a British Columbia company.

[Traduction]

présume, tout d'abord, que cette nouvelle disposition permettra aux tribunaux d'évaluer les gains qui seront tirés de ces actions?

**M. Howard:** Oui, je vous interromps, mais je présume que toute personne qui ne conserve que la fraction d'action qui reste après le regroupement a de grandes chances de se la voir rachetée par la société parce qu'il obtiendra un certificat provisoire.

**M. Buckwold:** On lui achètera à \$25 l'action, c'est-à-dire au cours actuel à la Bourse de Toronto et, de l'avis de nombreux actionnaires, ce prix est très inférieur à la valeur que ces actions pourront atteindre.

**M. Howard:** C'est exactement ce sur quoi cette modification doit porter.

**Le sénateur Buckwold:** Je suppose alors que, dans ce cas précis, les actionnaires ne bénéficieraient d'aucune protection tant que le projet de loi n'aura pas été mis en vigueur?

**M. Howard:** Comme il s'agit d'une compagnie d'assurance, il est très probable que cette loi ne s'applique même pas à cette société.

**Le sénateur Buckwold:** C'est très juste.

**M. Howard:** Toutefois, si cette société est visée par cette loi, la méthode que vous décrivez correspond alors à une extorsion visant à réaliser un regroupement d'actions, c'est-à-dire à une tentative en vue de se débarrasser des actionnaires minoritaires en consolidant les actions en unités plus importantes et de se défaire des fractions d'actions en exerçant des contraintes en vue du rachat de ces fractions d'actions. La présente loi interdit cette pratique et c'est précisément une des choses contre lesquelles nous nous élevons. Nous ne nous opposons ni à l'élimination ni au gel, mais à cette technique précise, en vertu de l'article 46, je crois.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avez-vous dit en vertu de l'article 46?

**M. Howard:** Il me semble. Nous devons aussi étudier le paragraphe 45(14), lequel vise précisément à empêcher cette élimination par regroupement d'actions. Si on souhaite procéder à une élimination, on doit opérer une des modifications de structure prévues à la Partie XIV, à une fusion ou à quelque chose du genre.

**Le sénateur Buckwold:** Si, par hasard, cette société était constituée en corporation en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, y aurait-il moyen d'obtenir une prorogation jusqu'à ce que ce projet de loi soit adopté? Il me semble que la société est très impatiente de régler cette affaire d'ici le début de décembre, du moins d'après les avis de procuration que j'ai vus. Y a-t-il une façon d'obtenir une telle prorogation?

**M. Howard:** C'est une question très délicate. S'il s'agit d'une société de la Colombie-Britannique, qui doit se soumettre à la loi de la Colombie-Britannique . . .

**Le sénateur Buckwold:** Il s'agit bien d'une société de la Colombie-Britannique.

[Text]

**Mr. Howard:** Then it may be possible for them to obtain an injunction under British Columbia law on the basis that the minority shareholders are being unfairly treated under the squeeze-out.

**The Chairman:** Senator Buckwold you do understand that the witness is not giving a professional opinion?

**Senator Buckwold:** I realize that.

**Mr. Howard:** One reason for this amendment is because of a British Columbia case, *Re Wall & Redekop Corp.* 1974 50 D.L.R. (3d) 733, 739 (B.C.S.C.) in which the court held that it should not be bound in evaluating shares by what is currently the fair value, but should be able to consider the future benefits. Then the court felt that it should be able to consider the future advantages to the remaining shareholders including, for example, their improved tax position. Another recent case is *Re Ripley International* (1977) 1 B.L.R. 269, 274 (Ont. S.C.), which came to the same conclusion. Since the common law courts are going that far, we do not think that we should have a narrower constraint than the power of the court to evaluate shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was that case *Re Ripley*?

**Mr. Howard:** Yes; *Re Ripley* and *Re Redekop Corp.* both are cited in the detailed background paper distributed with the bill in connection with this section.

**Senator Buckwold:** One of the worst conditions of this particular squeeze is that, because they are changing 100 shares for one and the shares are then to be valued at \$2,500, rather than \$25, the company is advised that there would not be sufficient shareholder activity to continue listing on the stock exchange and this is really, I suppose, the final but rather important question, because it could involve some amendments. If a shareholder had, in fact, 500 shares and found himself with five, what does he do with them? They are no longer trading on the stock exchange and I wonder whether there should be some provision that the company should buy him out. In this case it is a rather serious situation.

**Mr. Howard:** If it were under this statute, of course, the shareholder would have the right, because we block the consolidation squeeze-out. If the corporation wanted to effect a squeeze-out it would have to go the typical ways of the amalgamation procedures and use an amalgamation squeeze-out. When they do that they must give the right of dissent to the shareholder, which means that he can tender his shares and obtain a fair value for them. His problem in that situation is that he is putting himself into the hands of the court to determine his fair value. He may prefer to maintain the status quo. Then, under this legislation, he would bring an oppression action under section 234, seek an injunction and ask that the transaction be permanently enjoined on the ground that it is unfair to minority shareholders. He would have the ground that by consolidating the shares, they would be destroying the public market and, in fact, destroying the liquidity of his

[Traduction]

**M. Howard:** Elle pourrait alors obtenir une injonction en vertu de la loi de cette province au motif que les actionnaires minoritaires subissent un traitement déloyal à cause de cette tentative d'élimination.

**Le président:** Monsieur le sénateur, vous reconnaissez que le témoin ne donne pas un avis à titre de professionnel?

**Le sénateur Buckwold:** Je sais cela.

**M. Howard:** Cette modification tient entre autres choses au fait que, dans une affaire survenue en Colombie-Britannique, l'affaire *Re Wall & Redekop Corp.* (1974) 50 D.L.R. (3d) 733, 739 (B.C.S.C.), le tribunal avait conclu qu'en évaluant des actions il ne doit pas être lié par ce qui est ordinairement considéré comme la juste valeur, mais doit être en mesure de tenir compte des gains prévisibles. Puis le tribunal avait estimé qu'il doit aussi être en mesure d'évaluer les bénéfices qu'en tireront les actionnaires qui demeureront en place, comme l'amélioration de leur situation fiscale. Dans une autre affaire, l'affaire *Re Ripley International* (1977) 1 B.L.R. 269, 274 (Ont. S.C.), on en est arrivé à la même conclusion. Puisque les tribunaux de droit coutumier vont jusqu'à l'affirmer, nous ne croyons pas que nous devions nous en tenir à des normes plus strictes que le pouvoir qu'a le tribunal d'évaluer des actions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sur quoi portait l'affaire *Re Ripley*?

**M. Howard:** Les affaires *Re Ripley* et *Re Redekop Corp.* sont toutes deux exposées dans la documentation détaillée qui a été distribuée avec le projet de loi, au sujet de cet article.

**Le sénateur Buckwold:** Un des plus graves inconvénients de cette élimination précise est que, parce qu'on échange cent actions contre une et que par conséquent elles sont évaluées à \$2,500, plutôt qu'à \$25, la société est informée que la participation des actionnaires ne serait pas suffisante pour continuer à figurer à la bourse et c'est, je pense, la dernière mais quand même très importante question qui se pose, parce qu'elle pourrait entraîner quelques modifications. Si un actionnaire, qui détenait 500 actions, s'aperçoit qu'il n'en détient plus que cinq, qu'en fait-il? Elles ne sont alors plus négociables à la bourse et je me demande s'il ne devrait pas exister une disposition prévoyant que la société doit lui racheter ces actions. Dans un tel cas, la situation est assez grave.

**M. Howard:** Si nous avions affaire à la présente loi, l'actionnaire aurait le droit de demeurer au sein de la société, parce que nous nous opposons à l'élimination par regroupement d'actions. Si la société voulait procéder à une élimination par regroupement, elle devrait s'en tenir à la traditionnelle procédure de fusion, opérer une élimination par fusion. Une société qui le fait doit reconnaître à l'actionnaire le droit à la dissidence, ce qui signifie qu'il peut offrir ses actions et en obtenir une juste valeur. Dans ce cas, il s'en remet alors aux tribunaux pour évaluer la juste valeur marchande de ces actions. Il peut néanmoins préférer maintenir le statu quo. Alors, en vertu de l'article 234, de cette loi, il intenterait une poursuite pour abus de pouvoirs, chercherait à obtenir, par une injonction, que cette transaction soit interdite de façon permanente parce qu'elle inflige aux actionnaires minoritaires un traitement inéquitable. Il pourrait invoquer le fait qu'en regroupant les



[Text]

investment. We have not had any cases of that, but one is I believe currently being or will shortly be litigated in Toronto. I do not wish to mention the name in public, because although I am not sure, they may negotiate a settlement. However, that will arise under this statute if, in fact, a writ is issued.

**The Chairman:** Senator Buckwold, are we discussing a federal company?

**Senator Buckwold:** I presume it would be a federal company.

**The Chairman:** I mean is your example a federal company?

**Senator Buckwold:** My example is, yes.

**The Chairman:** Now may we move on to clause 77?

**Mr. Martin:** What are we doing with respect to clause 56; is it being passed?

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, could we consider clause 57? That deals with "arrangement" and is somewhat difficult.

**The Chairman:** We will deal with clause 57 of the bill first. That is on page 24.

**Mr. Martin:** That is the substantive amendment to which reference was made earlier.

**Mr. Howard:** This is probably the most difficult concept from a technical point of view.

As mentioned in the detailed background paper, the draftsmen of the original bill had omitted any arrangement provision which is included in English law, in the predecessor act, federal corporation law and in the provincial law. The reasoning was that an arrangement provision would not be required because a corporation could make any kind of fundamental change it wished by using any one, or any combination of, the fundamental change institutions under Part XIV; that is, amalgamation, continuance and, of course, liquidation and dissolution under Part XVII.

Some transactions have, however, come to my attention during the past two years which simply could not be effected under the Canada Business Corporations Act as it now exists.

In clause 57—that is the new section 185.1—is a very broad arrangement provision. However, we state that this provision cannot be invoked except where it is not practicable to go through the ordinary steps, or to use the ordinary institutions in Part XVI. The reason is that Part XVI was designed to give the shareholder the right to dissent and demand fair payment of his shares if he disagreed with the fundamental change, because this might change the whole character of his investment.

[Traduction]

actions, la société détruit le marché public et, du fait même, la liquidité de son investissement. Nous n'avons jamais eu affaire à un problème de ce genre, mais je crois qu'il y en a un qui est ou sera prochainement tranché à Toronto. Je ne veux pas mentionner de noms en public, parce que, bien que je n'en sois pas certain, il est encore possible qu'on en arrive à une entente. Toutefois, le problème pourrait se poser si, en vertu de cette loi, un bref était émis.

**Le président:** Monsieur le sénateur, s'agit-il d'une société d'État?

**Le sénateur Buckwold:** Je présume qu'il s'agirait d'une société d'État.

**Le président:** Je vous demande si dans votre exemple il s'agit bel et bien d'une société d'État?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, c'en est une.

**Le président:** Peut-on passer maintenant à l'article 77?

**M. Martin:** Que fait-on de l'article 56, a-t-il été adopté?

**M. Howard:** Monsieur le président, pourrions-nous étudier l'article 57? Il porte sur des «arrangements» et pose une question assez délicate.

**Le président:** Nous aborderons d'abord l'article 57 du bill. Vous le trouverez à la page 24.

**M. Martin:** Il s'agit d'un amendement important auquel on a déjà fait référence.

**M. Howard:** Techniquement parlant, c'est probablement la notion la plus complexe que nous ayons eu à étudier jusqu'ici.

Comme on le mentionne dans le long document de base que nous avons en main, les rédacteurs du bill initial avaient omis de prévoir une disposition portant sur l'arrangement, à l'instar de la loi anglaise, de la loi précédente, de la loi fédérale sur les corporations et de la loi provinciale. Ils avaient agi ainsi parce qu'ils avaient jugé que cette disposition n'était pas nécessaire, vu que les corporations pouvaient apporter, à leur gré, tout genre de modification à leur structure, en invoquant une ou plusieurs des dispositions portant sur la modification de structures contenues dans la partie XIV; je veux parler de la fusion, de la prorogation et, naturellement, de la liquidation et de la dissolution décrites à la partie XVII.

Toutefois, au cours des deux dernières années, on m'a soumis le cas de certaines transactions qui ne pouvaient simplement pas être effectuées en vertu de la Loi actuelle sur les corporations commerciales canadiennes.

L'article 57, c'est-à-dire le nouvel article 185.1, a un sens très large. Toutefois, nous déclarons que cette disposition ne peut être invoquée, à moins qu'il soit impossible de suivre la procédure ordinaire, ou d'utiliser les structures normales décrites à la partie XIV. La raison en est bien simple. La partie XIV a été conçue pour permettre à l'actionnaire d'exprimer sa dissidence et d'exiger le juste remboursement de ses actions s'il n'est pas d'accord avec le changement de structure proposé parce que celui-ci est susceptible de modifier la nature même de son investissement.

[Text]

In putting in this arrangement provision, we were somewhat uneasy that it might be used by corporations to avoid the shareholders, right to dissent. We wanted to give this flexibility to the corporation and its management, but, at the same time, adequately protect the shareholders.

We have developed a very flexible concept arrangements, but we constrain its use by saying one can only use the arrangement provision where it is not practicable to effect the transaction otherwise, and that the court will have to be convinced of that, otherwise the section would not apply.

**Senator Flynn:** Could you give us an example of what is not practicable?

**Mr. Howard:** A classical example involved two federal corporations which had amalgamated about two years ago. The marriage turned out to be a very unhappy one because of a conflict among the management of the two corporations. They were both public corporations with very complicated share structures. After a year or so they decided to divorce and go their separate ways. There was no practical way in which we could solve the problems, even under the flexible provisions of the Canada Business Corporations Act. That is the main problem which has arisen.

Another example involved the transfer of a subsidiary of a federal corporation to Alberta. This was an Ontario subsidiary. At that time Ontario and Alberta did not have mutual continuance rules, and as a result it became an extraordinary and complicated transaction. It was resolved finally under Ontario law by applying to a court to seek and obtain approval for an arrangement. They effected it that way. It was a complicated transaction, but it did succeed.

**Senator Flynn:** You say that was done under Ontario law. Does that mean Ontario law has a similar provision?

**Mr. Howard:** The subsidiary of the federal corporation was an Ontario corporation, and that gave the Ontario court jurisdiction.

**Senator Flynn:** Because of the Ontario law?

**Mr. Howard:** Yes. We are putting a similar provision in the bill so that if the same circumstances arise, and it is not an Ontario subsidiary but a federal subsidiary which is involved, a court can apply the federal law in the same manner.

**Senator Flynn:** In other words, you are borrowing this power from the Ontario law.

**The Chairman:** That is not bad.

**Senator Flynn:** After all, they borrowed from the United States law which was passed in 1890, which is some 87 years ago.

**Mr. Howard:** We freely acknowledge that we have stolen a lot of provisions from the Ontario law and other laws. We do not blush about having done that.

[Traduction]

En ajoutant cette disposition, nous avons craint que les corporations l'utilisent pour esquiver le droit de dissidence des actionnaires. Tout en accordant cette souplesse de manœuvre à la corporation et à ses directeurs, nous voulions protéger efficacement l'actionnaire.

Nous avons fait en sorte que la notion d'arrangement soit très souple tout en limitant le recours. Nous avons prévu que cette disposition ne pourrait être invoquée que lorsqu'il est impossible de faire autrement, et que preuve devait en être faite au tribunal, sans quoi l'article ne pourrait s'appliquer.

**Le sénateur Flynn:** Pourriez-vous citer un exemple où il serait impossible d'agir autrement?

**M. Howard:** Je pourrais vous citer l'exemple classique de deux corporations fédérales qui ont fusionné il y a environ deux ans. Ce mariage était devenu intenable, d'abord en raison d'un conflit entre les directions des deux corporations. Il s'agissait de deux corporations publiques dont l'organisation du capital social était très compliquée. Au bout d'environ un an, elles ont décidé de divorcer et de prendre des chemins différents. Il n'existait aucun moyen réaliste de régler le problème, même compte tenu de la souplesse des dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Voilà le principal, problème auquel elles avaient à faire face.

L'autre exemple se rapporte au transfert d'une filiale d'une corporation fédérale au gouvernement de l'Alberta. Il s'agissait d'une filiale ontarienne. À cette époque, l'Ontario et l'Alberta n'avaient pas d'entente mutuelle de prorogation et la transaction devient très compliquée et inhabituelle. Le problème a été finalement résolu en faisant appel à la loi ontarienne et en demandant au tribunal de tenter de faire approuver un arrangement. C'est ainsi qu'on a procédé. La transaction était compliquée, mais elle s'est concrétisée.

**Le sénateur Flynn:** Vous prétendez qu'on l'a fait en vertu de la loi ontarienne. Devons-nous en conclure que la loi ontarienne possède une telle disposition?

**M. Howard:** La filiale de la corporation fédérale était une corporation ontarienne et, partant, celle-ci relevait de la compétence des tribunaux ontariens.

**Le sénateur Flynn:** En vertu, de la loi ontarienne, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui. C'est pourquoi nous ajoutons cette disposition dans le bill. Ainsi, si la même situation se représente et qu'il ne s'agit pas cette fois d'une filiale ontarienne mais bien d'une filiale fédérale, le tribunal pourra alors appliquer la loi fédérale.

**Le sénateur Flynn:** En d'autres termes, vous calquez ce pouvoir sur la loi ontarienne.

**Le président:** Ce qui n'est pas mauvais en soi.

**Le sénateur Flynn:** Après tout, l'Ontario a emprunté cette notion d'une loi américaine adoptée en 1890, soit il y a 87 ans.

**M. Howard:** Nous reconnaissons bien humblement que nous avons calqué un grand nombre de dispositions sur la loi ontarienne, entre autres. Nous avons pas honte de le dire.



[Text]

The one thing I wish to underline is that under the traditional corporation law, in order to effect an arrangement, you must obtain shareholder approval of the arrangement before you apply to a court. This provision does not require that; it is optional. Management can obtain shareholder approval but it is not required. The corporation can apply directly to the court for this. There are two reasons for this. In a lot of these arrangement problems, there are very narrow, technical issues, and no one objects to what is going on. If it can be done directly without calling a shareholders' meeting and issuing proxy circulars, then, of course, you reduce enormously the cost of the technical arrangement.

**The Chairman:** Are there any amendments being proposed?

**Mr. Howard:** Not yet. In mentioning this, I am very uneasy because some senators may want to make some amendments.

**The Chairman:** Shall we stand it?

**Mr. Howard:** I should like to point out what the problem is in case they do disagree strongly with me.

The reason I underlined this is because some very prominent lawyers in Montreal and Toronto who worked on this bill are not altogether in agreement with this. Dr. Anisman, the Director of the Corporate Research Branch in the department does not agree with what is recommended. I should like to state why he takes this position. Firstly, if it is complicated but technical, and not really affecting shareholder rights, it can be gone through quickly and cheaply without all the formalities of a shareholders' meeting. Secondly—and one of the reasons, quite frankly, that I recommended no mandatory shareholder approval—is that there has been built up a tradition on this continent—particularly with respect to large corporations—in respect to these complicated transactions, of preparing a very detailed and complicated proxy circular which no one can understand. In United States jargon that is what is called “building a paper shelter.” That enables management to hide under an 80- or 100-page proxy circular which no one can understand.

The intention is to say no matter what is in a proxy circular, no matter what shareholder approval one obtains, when it comes to the day in court, the corporation and its counsel must be prepared to demonstrate to the court and convince the court that the arrangement is fair. The original intention was to focus responsibility on counsel and not hide behind this mass of paper.

**Senator Cook:** Who will assist the court in pointing out it is not fair?

**Mr. Howard:** Normally it would be an *ex parte* application. Counsel making the presentation on behalf of the corporation will be more responsible than anyone else.

[Traduction]

Permettez-moi de souligner qu'en vertu de l'ancienne Loi sur les corporations, pour conclure un arrangement, il fallait obtenir l'approbation de l'actionnaire avant de se présenter au tribunal. La nouvelle disposition n'exige pas cela; elle laisse les parties libres de le faire. Les directeurs de la corporation peuvent obtenir l'approbation de l'actionnaire, mais cela n'est pas obligatoire. La corporation peut s'adresser directement au tribunal dans ce but. Il y a deux raisons à cela: premièrement, un grand nombre de ces questions d'arrangement posent des problèmes techniques très compliqués, et personne ne s'oppose à la tournure des événements. Si les modifications peuvent être apportées directement sans convoquer les actionnaires et sans émettre de formule de procuration, le coût de l'arrangement technique est naturellement beaucoup moins élevé.

**Le président:** Quelqu'un veut-il proposer un amendement?

**M. Howard:** Pas pour l'instant. En disant cela, je suis très mal à l'aise, car il se pourrait que certains sénateur veuillent proposer des amendements.

**Le président:** Cette disposition doit-elle être réservée?

**M. Howard:** J'aimerais insister sur la nature du problème, au cas où quelqu'un serait en profond désaccord avec moi.

La raison pour laquelle j'insiste, c'est que certains avocats éminents de Montréal et de Toronto qui ont collaboré à la rédaction de ce bill ne s'entendent pas sur ce point. M. Anisman, qui est Directeur de la Direction de la recherche sur les corporations de notre ministère n'était pas d'accord avec cette recommandation. J'aimerais vous expliquer les raisons qu'il invoquait. D'abord, même si la mesure est compliquée mais technique, et n'affecte pas véritablement les droits de l'actionnaire, le problème peut être résolu aisément et à peu de frais sans passer par les formalités de la réunion des actionnaires. Deuxièmement,—et je vous avouerai franchement que c'est là une des raisons pour lesquelles j'ai recommandé qu'on n'oblige pas l'actionnaire à donner son approbation—il existe une tradition bien établie en Amérique—particulièrement en ce qui concerne les grandes corporations—à l'égard de ces transactions compliquées, qui consiste à rédiger une formule de procuration très détaillée et très obscure, qui n'est comprise par personne. Dans la jargon américain, on parle de «s'abriter sous les documents». Cela permet à la direction d'agir sous le couvert d'une formule de procuration de 80 ou 100 pages qui est quasi incompréhensible.

Cette façon d'agir vise à faire en sorte que, peu importe le contenu de la formule, ou peu importe qu'on obtienne ou non l'approbation de l'actionnaire, lorsque le tribunal est saisi de l'affaire, la corporation et son conseiller juridique puissent prouver au tribunal, et l'en convaincre, que l'arrangement est juste. L'idée initiale était d'en faire assumer la responsabilité au conseiller juridique et d'éviter qu'on puisse se dérober sous une masse de documents.

**Le sénateur Cook:** Qui aidera le tribunal à déceler que l'arrangement n'est pas juste?

**M. Howard:** Normalement, on le fera à l'aide d'une requête présentée par un tiers. L'avocat qui l'a présentera au nom de la corporation aura plus de responsabilité que quiconque.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** The onus will be on him?

**Senator Cook:** But he will not have the faintest idea of what is involved unless someone is acting adversely.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is not the way I understand it. I understand that there is shareholder approval, but it is personal shareholder approval rather than a formal meeting of shareholders. Am I wrong in assuming that?

**Mr. Howard:** Shareholder approval is optional. If you do seek shareholder approval, you will have to put out a proxy circular in accordance with the law.

**Senator Flynn:** The shareholders will have to be given notice of the application to the court. They will have to be sent copies of the application so that they may intervene if they wish. As far as I am concerned, an *ex parte* application puts too much of an onus on the court and on counsel. If you do not want the formal approval of the shareholders, you should, in that case, give them notice.

**Mr. Howard:** Quite frankly, I would find that a very unsatisfactory procedure, because anyone acting as an adverse party to the application would not know what it is about in any event.

**Senator Flynn:** If you assume that, then you must assume the court will not know anything about it.

**Mr. Howard:** As presently drafted, it puts the onus on counsel making the presentation to the court as to what the arrangement effects, and whether or not it is fair to the shareholders. As I say, even within my own bureau there is no consensus on this.

**Senator Cook:** Frankly, at first blush, I do not agree with that.

**The Chairman:** Senator Cook, what would your feeling be if it was the responsibility of the court to designate counsel to represent the shareholders?

**Senator Cook:** Anything like that would be acceptable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What about the court directing that a shareholders' meeting be held?

**The Chairman:** I was thinking of avoiding that, and simply stating that the court designate counsel to represent the shareholders.

**Senator Cook:** The court should have the power to appoint counsel and auditors. Counsel would have to have professional advice in the field of accountancy.

**Mr. Howard:** Under the proposed subsection (4) the court would have the power to defer and require that the matter be submitted to the shareholders for approval, or defer and require that notice be given to any interested person, including any shareholder, to enable that person to intervene. But there is no mandatory requirement to do so. The onus is on the court to determine whether or not notice should go forward.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** La tâche lui incombera, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Mais il n'aura pas la moindre idée de ce qui se passe, à moins que quelqu'un ne le prévienne du contraire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Ce n'est pas ainsi que je comprends la chose. D'après moi, l'actionnaire donne son approbation, mais cette approbation est personnelle; elle ne s'insère nullement dans le cadre d'une assemblée régulière des actionnaires. Ai-je raison de penser cela?

**M. Howard:** L'approbation de l'actionnaire est optionnelle. Si l'on veut obtenir l'approbation d'un actionnaire, il faut recourir à la formule de procuration, comme l'exige la loi.

**Le sénateur Flynn:** Les actionnaires devront être avisés de la requête présentée au tribunal. On devra leur envoyer copies de la requête afin qu'ils puissent intervenir, s'ils le désirent. D'après moi, une requête présentée par un tiers impose une trop lourde tâche au tribunal et à l'avocat. Si l'on ne veut pas obtenir l'approbation officielle des actionnaires, il faut les en aviser.

**M. Howard:** Franchement, cette procédure est à mon avis très insatisfaisante, car aucun opposant à une requête n'en connaîtrait le contenu, de toute façon.

**Le sénateur Flynn:** Si vous acceptez cette affirmation, vous devez convenir alors que le tribunal n'en saura rien non plus.

**M. Howard:** Dans sa formulation actuelle, le bill impose à l'avocat qui présente la requête au tribunal la tâche de définir les effets de l'arrangement et de prouver que celui-ci rend justice aux actionnaires. Comme je l'ai déjà dit, même au sein de mon propre bureau, nous ne nous entendons pas sur ce point.

**Le sénateur Cook:** Franchement, à première vue, je ne suis pas d'accord non plus.

**Le président:** Sénateur Cook, que diriez-vous s'il incombait au tribunal de nommer l'avocat chargé de représenter les actionnaires?

**Le sénateur Cook:** Ce serait une solution acceptable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Et si le tribunal ordonnait la tenue d'une réunion d'actionnaires?

**Le président:** C'est ce que je voulais justement éviter; on pourrait dire simplement qu'il incombe au tribunal de nommer l'avocat chargé de représenter les actionnaires.

**Le sénateur Cook:** Le tribunal devrait être autorisé à nommer l'avocat et les vérificateurs. L'avocat aurait besoin de conseils en matière de comptabilité.

**M. Howard:** En vertu du nouveau paragraphe (4), le tribunal pourrait différer sa décision et ordonner que la question soit soumise à l'approbation des actionnaires ou qu'un avis soit donné à tous les intéressés, notamment à tous les actionnaires, pour leur permettre d'intervenir. Mais ce ne serait pas obligatoire. Il incomberait au tribunal de déterminer si les actionnaires devraient ou non être avisés.



[Text]

**Senator Flynn:** In the event that notice is given, the court would be protected. You take the position that no one would understand. I suggest that you are going too far. Perhaps a shareholder having a substantial interest would take the trouble to consult his lawyer.

**Mr. Howard:** On the basis of my own experience, the last thing I would recommend is the giving of notice to shareholders. I am uneasy as to whether or not a full proxy circular should be put out because of the paper shelter problem.

**The Chairman:** The proposed subsection (4), which is at page 25 of the bill, provides that the Director of the Corporate Branch be given notice and that he be entitled to appear and argue the matter.

**Senator Flynn:** He would have to be served with a copy of the application.

**The Chairman:** Yes, of course.

**Senator Cook:** We are faced with the situation today, Mr. Chairman, where one sees so many giants on the stock exchange being humble and their dividends being cut. Under the proposed situation, widows and orphans could wake up one day to find that the shares they held in "A" company have now been transferred to "B" company, and it is all done through kindness. They have no say in it.

**The Chairman:** What is the view of the committee on this clause?

**Senator Flynn:** Is there an amendment to be proposed?

**Mr. Howard:** No amendment has been proposed, but there certainly is no consensus with respect to this issue. The real dispute among the technicians is whether there should be mandatory full proxy disclosure or whether we should continue with this model, which permits a corporation to go in *ex parte* and seek approval of an arrangement.

**The Chairman:** I suggest we stand the clause for the moment. We will have a further look at it.

**Mr. Martin:** We will take another look at it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Fine.

**Mr. Howard:** It is the most controversial issue in the bill. I do not hear anyone approving of it, so I will at least draft a tentative amendment along those lines.

**Mr. Martin:** We will take another look at it, in any event.

**Senator Macnaughton:** Is it fair to say that you are, in effect, relying on the ethics of the parties concerned?

**Mr. Howard:** Yes, and I think that is more important. I worry about the parties ethically hiding behind these thick paper proxy circulars. A proxy circular could go forward that would confuse even the most sophisticated among us.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I cannot altogether agree with Mr. Howard's point of view regarding the notice to shareholders. I do not find that objectionable. I think Senator Flynn's suggestion has some merit. I concede that it is not

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Au cas où ils le seraient, le tribunal serait protégé. Vous adoptez une position que personne ne comprendrait. Je crois que vous allez trop loin. Je pense qu'un actionnaire ayant de gros intérêts irait voir son avocat.

**M. Howard:** D'après mon expérience, avertir les actionnaires serait la dernière chose que je recommanderais. Je me demande si on devrait envoyer une procuration générale parce qu'on pourrait toujours invoquer le secret des documents.

**Le président:** Le nouveau paragraphe (4), qui se trouve à la page 25 du projet de loi, stipule que le directeur de la société doit être avisé de la demande et être autorisé à comparaître pour discuter de l'affaire.

**Le sénateur Flynn:** Il faudrait qu'il ait un exemplaire de cette demande.

**Le président:** Bien entendu.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, les «géants» à la Bourse se trouvent bien rabaissés aujourd'hui en voyant leurs dividendes réduits. D'après le projet de loi, les veuves et les orphelins pourraient un jour, en s'éveillant constater que les actions qu'ils détenaient dans la société «A» ont été transférées à la société «B» et tout cela par pure bonté d'âme. Ils n'ont rien à y redire.

**Le président:** Quelle est l'opinion du Comité à ce propos?

**Le sénateur Flynn:** A-t-on proposé une modification à ce sujet?

**M. Howard:** Aucune modification n'a été proposée, nous ne sommes pas arrivés à nous entendre sur ce point. Les spécialistes se disputent pour savoir s'il faut instituer le principe de la divulgation complète obligatoire par procuration ou s'il faut ne rien modifier et permettre à une société de se pouvoir *ex parte* en demandant au tribunal d'approuver l'arrangement qu'elle propose.

**Le président:** Je propose de garder cet article tel quel pour le moment. Nous l'étudierons plus tard.

**M. Martin:** Nous le réexaminerons, monsieur le président.

**Le président:** Bien.

**M. Howard:** C'est le point qui soulève le plus de controverse dans le projet de loi. Je ne connais personne qui l'ait approuvé, je vais donc essayer de rédiger une modification qui aille dans ce sens.

**M. Martin:** De toute façon, nous l'examinerons à nouveau.

**Le sénateur Macnaughton:** Peut-on dire que vous vous reposez en fait sur l'éthique des parties en cause?

**M. Howard:** Oui, je pense que c'est plus important. Je m'inquiète de ceux qui se cachent moralement derrière d'épaisses procurations. Une procuration pourrait être envoyée et même les plus experts d'entre nous ne pourraient y voir clair.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, je ne suis pas tout à fait d'accord avec le point de vue de M. Howard au sujet de l'avis envoyé aux actionnaires. A mon avis, cela n'a rien de répréhensible. Je pense que la suggestion qu'a faite le

[Text]

perfect. There are perhaps some disadvantages. However, I believe the shareholder is entitled to notice.

**The Chairman:** The difficulty rests with what proceeds as a consequence of the notice; that is, if the applicant has to prepare the type of proxy statement . . .

**Senator Molson:** No, I am not talking about that.

**Senator Flynn:** The party applying for approval would have to send a copy of the application to the shareholders and advise them that they can intervene in the proceeding.

**Mr. Howard:** But how would the shareholders know what they are or are not dissatisfied with, given the complexity of some of these transactions?

**Senator Molson:** That is just as true at an annual general meeting as anywhere else. In fact, the shareholder, upon receiving notice, would have greater opportunity to seek advice than he has when he arrives at an annual meeting, having been given a proxy form. As you well know, shareholders are very reluctant to stand up at general meetings to make points.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I think there is a good deal of merit in the suggestion made a few moments ago to the effect that the court be required to designate counsel to examine and represent the shareholders' interests. Such a provision, it seems to me, would go a long way towards achieving the objective we have in mind. The court has the authority to require that a meeting of shareholders be held. If the concern is that the court itself might not be acquainted with sufficient of the details in a complicated application to arrive at a judgment, surely having it appoint a solicitor who would represent the possible disadvantages from the shareholders' standpoint would enable it to make a judgment as to whether a shareholders' meeting and approval should or should not be required.

**Senator Flynn:** it is a good idea, but counsel would have to consult with the shareholders. Counsel is not going to make a decision by himself. He would be obliged to determine the views of the shareholders.

**The Chairman:** Senator Lang.

**Senator Lang:** I should just like to add a caveat to Senator Manning's suggestion. Based upon experience with public trustees and official guardians, those officials, because of their notification and right of intervention, often intervene when none of the parties concerned wishes such intervention. In addition, such intervention often adds considerably to the cost of the application.

**Mr. Howard:** This creates a formidable problem. For example, in the IOS liquidation, one of the subsidiaries in Ontario was Fund of Funds, having about \$30 million in assets. Most of the shareholders of that subsidiary were residents of Germany. Mr. Justice Holden, because of that, required that some counsel come in and act as a friend of the court, *amicus curiae*, to represent those shareholders. It was a very useful procedure, but it was very difficult for that particular counsel to obtain instructions from this amorphous group of sharehold-

[Traduction]

sénateur Flynn n'est pas mauvaise. Certes, elle n'est pas parfaite. Il existe peut-être des inconvénients. Cependant, je crois que l'actionnaire a le droit d'être avisé de la demande.

**Le président:** Ce sont les conséquences de cet avis qui poseront le plus de problèmes; c'est-à-dire, si le requérant doit rédiger le genre de procuration . . .

**Le sénateur Molson:** Non, je ne veux pas parler de cela.

**Le sénateur Flynn:** La partie qui demande une approbation au tribunal devra envoyer un exemplaire de la demande aux actionnaires et les aviser qu'ils pourront intervenir au cours des débats.

**M. Howard:** Mais comment les actionnaires sauront-ils s'ils sont satisfaits ou non, vu la complexité de certaines de ces transactions?

**Le sénateur Molson:** Le même problème se pose à une assemblée générale annuelle. En fait, lorsqu'il recevra l'avis, l'actionnaire pourra plus facilement se faire conseiller que s'il arrivait à une assemblée annuelle muni d'une procuration. Comme vous le savez, les actionnaires n'aiment pas beaucoup faire des observations au cours des assemblées générales.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je pense que la proposition qui a été faite il y a quelques instants et selon laquelle il incomberait au tribunal de nommer l'avocat chargé de représenter les intérêts des actionnaires est bonne. A mon avis, cette disposition atteindrait presque l'objectif que nous avions en vue. Le tribunal a le pouvoir d'enjoindre à une société de tenir une réunion d'actionnaires. Si ce qui vous inquiète est la crainte que ce tribunal n'ait pas une connaissance suffisamment approfondie de l'affaire, dans le cas d'une demande compliquée, pour pouvoir rendre sa décision, il pourrait alors nommer un avocat qui lui présenterait les inconvénients éventuels du point de vue des actionnaires, ce qui lui permettrait de juger de la nécessité de tenir une réunion pour obtenir leur approbation.

**Le sénateur Flynn:** C'est une bonne idée, mais l'avocat devrait consulter les actionnaires. Il ne peut pas prendre de décision lui-même. Il serait obligé de demander aux actionnaires ce qu'ils en pensent.

**Le président:** Sénateur Lang.

**Le sénateur Lang:** La proposition du sénateur Manning présente un inconvénient. D'après l'expérience qu'ils ont acquise avec les administrateurs et les curateurs, ces agents, en raison de l'avis à donner et de leur droit d'intervention, interviennent souvent alors qu'aucune des parties concernées ne le désirent. En outre, cela contribue souvent à augmenter les frais.

**M. Howard:** Cela pose un problème sérieux. Par exemple, lors de la liquidation de l'IOS, l'une de ses filiales en Ontario était la société Fund of Funds qui possédait 30 millions de dollars d'avoirs. La plupart des actionnaires de cette filiale étaient des ressortissants allemands. C'est pour cette raison que le juge Holden a ordonné qu'un avocat soit nommé et qu'il agisse en tant qu'ami du tribunal, *amicus curiae* pour représenter ces actionnaires. Cette décision était très judicieuse, mais l'avocat a eu beaucoup de difficultés à obtenir des



[Text]

ers. It was a great problem for him to represent them fairly. That is the type of thing that bothers me.

Is it Senator Manning's suggestion that it be made mandatory for the court to appoint counsel, or simply that the court should have the power to appoint counsel to represent the shareholders in given applications?

**Senator Manning:** I should think discretionary power would be adequate. If a given application were not a complicated one, there would be no need to have the shareholders represented.

**Mr. Howard:** That would be my position. We will consider this matter further.

**The Chairman:** We will stand clause 57 for now. We move next to clause 77, which is at page 32 of the bill.

Are you ready to deal with that, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** Yes, Mr. Chairman. Clause 77 relates to section 261 of the act. It is one of the longest and one of the most complicated provisions in the statute.

Recalling the earlier discussion today on the French version reminds me that when we first began to prepare the new federal corporations law we attempted to use the Code Civil of Quebec as a drafting model. One of the constraints we imposed upon ourselves was to try to make sure that no clause or subclause would have more than 50 words in it, the purpose being to render the statute more readable.

I do not know how many members of the committee have worked with the Code Civil, but it is undoubtedly one of the best, if not the best, expressed legal codes in the world. It is a brilliantly phrased document.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is it you are praising so highly?

**Mr. Howard:** The Code Civil of Quebec. Whether or not you agree with the policy, the expression is good.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In either language?

**Mr. Howard:** In either language. We tried, as far as possible, to imitate that within the policy constraints of the federal statute drafting style. This concerns the numbering of sections, subsections, paragraphs and so on. One exception, however, was this section 261 which concerns the continuance of federal corporations. There is no way to make that simple because we have so many odd federal corporations. We have federal corporations enacted by special act and that are not subject in any way to the Canada Corporations Act. We have special corporations enacted under a special act that are subject to the Canada Corporations Act, Part IV, the Companies' clauses provision of the Canada Corporations Act, and we have special act incorporations that are not subject to Part IV but are subject to Part I of the Canada Corporations Act. So we had to try here to incorporate all of these cases to make sure that we did not miss any of them. The policy was to get all of these special act federal corporations ultimately under one statute, the Canada Business Corporations Act, and there are, I believe, about 1,000 of the special act corporations. I had

[Traduction]

instructions de ce groupe d'actionnaires amorphes. Il a eu beaucoup de difficultés à les représenter de manière équitable. Voilà ce qui m'inquiète.

Le sénateur Manning propose-t-il de rendre obligatoire la nomination d'un avocat par le tribunal ou simplement de donner au tribunal le pouvoir de nommer un avocat pour représenter les actionnaires dans des cas particuliers?

**Le sénateur Manning:** Un pouvoir discrétionnaire serait, à mon avis, suffisant. Si la demande ne présentait aucune difficulté, les actionnaires n'auraient pas besoin d'être représentés.

**M. Howard:** C'est ce que je pense également. Mais nous réexaminerons ce point.

**Le président:** Nous garderons donc l'article 57 tel quel pour le moment. Nous passons maintenant à l'article 77, qui se trouve à la page 32 du projet de loi.

Êtes-vous prêt, M. Howard?

**M. Howard:** Oui, monsieur le président. L'article 77 se rapporte à l'article 261 de la loi. C'est l'une de ses dispositions les plus longues et les plus compliquées.

La discussion que nous avons eue tout à l'heure au sujet de la version française me rappelle que lorsque nous avons commencé à rédiger la nouvelle loi fédérale sur les corporations, nous avons essayé de prendre comme modèle le code civil du Québec. Nous nous efforçons de veiller à ce qu'aucun article ou paragraphe ne contienne plus de 50 mots afin que la loi soit lisible.

Je ne sais pas combien de membres du comité ont travaillé sur le code civil, mais c'est sans aucun doute l'un des meilleurs recueils juridiques du monde, pour ne pas dire le meilleur. C'est un document qui est merveilleusement formulé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'est-ce que vous louez tant?

**M. Howard:** Le code civil du Québec. Que vous soyez d'accord ou non avec la politique, le style est bon.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans les deux langues?

**M. Howard:** Dans les deux langues. Nous avons essayé autant que possible de l'inviter tout en respectant le style qui nous est imposé pour les lois fédérales, notamment pour le numérotage des articles, des paragraphes, des alinéas, etc. Mais l'article 261 sur la prorogation des sociétés constituées en vertu d'une loi du Parlement représente une exception. Il n'est pas possible de simplifier le texte, car nous avons tant de sortes de sociétés: certaines sont régies par une loi spéciale et ne sont pas du tout soumises à la Loi sur les corporations canadiennes; d'autres, régies aussi par une loi spéciale, mais relèvent de la Loi sur les corporations canadiennes, Partie IV, disposition sur les contrats des sociétés, d'autres encore sont régies par une loi spéciale et ne relèvent pas de la Partie IV mais de la Partie I de la même loi. Nous avons donc essayé d'insérer tous ces afin de ne rien laisser au hasard. Le but était de regrouper toutes ces sociétés régies par une loi spéciale sous une seule loi, la Loi sur les corporations commerciales canadiennes; je pense qu'il en existe environ 1000 de cette catégorie. Au moment où j'ai rédigé le projet de loi sur les corporations canadiennes sans but

[Text]

reason, in connection with preparing the Canadian non-profit corporations bill, to scrutinize that list again, and I noticed that most of them are old railway companies which probably are defunct or were absorbed by the CN or CP two or three generations ago, but they still exist on the books and somebody has to worry about them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But on the revision of the statutes do you not eliminate them?

**Mr. Howard:** On the revision of the statutes we look only at the public acts. We do not touch the private acts. They just sit out as orphans, so far as I know. They are never considered unless something goes wrong and somebody comes in here seeking an amendment to the statute. Anyway, notwithstanding that originally we did draw up a complicated section and tried to anticipate all possible problems, we missed some. As you can see here, there are a number of rather extensive amendments, and what we are doing in these amendments is trying to simplify the continuance. We had forecast that by this time we would have had at least several thousand federally-incorporated corporations continuing, but we only have about 2,000. One of the reasons is that we had created technical problems not only in the subsequent provisions of the act but in the mechanics of the thing itself and we are trying to clear this up here. I guess the most daring thing we are doing here is giving powers to directors alone without shareholder agreement to continue if there is no substantive change being made to the corporation's charter. We hope that will expedite continuance particularly in respect to closed corporations. The big public corporations, probably out of an abundance of caution, will refer the matter to shareholders and will seek their agreement after distribution of a proxy circular.

**Senator Cook:** I understand from what you said earlier that all companies have until 1980 to opt to continue.

**Mr. Howard:** Yes, that is correct.

**Senator Cook:** And if they do not opt they are dissolved anyway.

**Mr. Howard:** That is correct.

**Senator Cook:** So, therefore, you are simply making procedures simpler for them to opt.

**Mr. Howard:** Yes, and also for us so that we do not have a tremendous backlog of administrative work in the last several months of 1980. That could be a formidable problem for us.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This effectively will do away with ancient parliamentary chartered companies which have not been functional for, perhaps, generations, as you suggested.

**Mr. Howard:** No, not automatically. The automatic dissolution only applies to those under the Canada Corporations Act, not to all of these special act corporations. There are particular provisions in here that apply to them. One of our problems is that we do not want automatically to dissolve them because we

[Traduction]

lucrative, j'ai étudié de nouveau la liste de très près et j'ai remarqué que la plupart d'entre elles étaient d'anciennes compagnies de chemins de fer qui ont disparu ou qui ont été absorbées par le C.N. ou le C.P. il y a deux ou trois générations, mais elles figurent encore dans les livres et il faut que quelqu'un s'en occupe.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais au moment de la révision des statuts, est-ce que vous ne les éliminez pas?

**M. Howard:** Au moment de la révision des statuts, nous étudions seulement les lois publiques. Nous ne touchons pas aux lois privées. Elles restent dans un coin, autant que je sache. Elles ne sont jamais étudiées à moins que quelque chose aille mal et que quelqu'un essaie d'y apporter une modification. De toute façon, quoique nous ayons élaboré à l'origine un article complexe et que nous ayons essayé de prévoir tous les problèmes possibles, nous en avons oublié certains. Comme vous pouvez le constater, il y a beaucoup de modifications assez longues; dans ces modifications, nous essayons de simplifier le principe de la prorogation. Nous avons prévu qu'il y aurait au moins plusieurs milliers de sociétés constituées en vertu d'une loi du Parlement et nous n'en avons que 2000. L'une des raisons en est que nous avons créé des problèmes de forme non seulement dans les autres dispositions de la loi mais dans le mécanisme lui-même et nous nous efforçons de clarifier tout cela. A mon avis, ce qu'il y a de plus audacieux, c'est de permettre au seul directeur, sans l'accord des actionnaires, de demander une prorogation si l'acte constitutif de la société ne comporte pas de grandes modifications. Nous espérons que cela accélérerait le processus surtout en ce qui concerne les sociétés fermées. Les grosses sociétés d'État, probablement par excès de prudence, soumettront la question à l'attention des actionnaires et chercheront à obtenir leur accord après distribution d'une procuration.

**Le sénateur Cook:** D'après vos précédentes déclarations, je crois comprendre que toutes les sociétés ont jusqu'à 1980 pour demander un certificat de prorogation.

**M. Howard:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et si elles ne le demandent pas, elles sont automatiquement dissoutes.

**M. Howard:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Vous leur avez donc seulement simplifié le travail.

**M. Howard:** Oui, mais à nous aussi: cela nous permettra d'éviter une accumulation énorme de travaux administratifs au cours des derniers mois de 1980. Cela pourrait constituer un énorme problème pour nous.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On pourrait ainsi supprimer les anciennes corporations à charte créées par le Parlement qui, comme vous l'avez mentionné, ne fonctionnent plus peut être depuis des générations.

**M. Howard:** Non, pas forcément. La dissolution automatique s'applique uniquement dans le cas de la Loi sur les corporations canadiennes et ne s'applique pas à toutes ces sociétés régies par une loi spéciale. Celles-ci sont soumises à certaines dispositions. L'un de nos problèmes est que nous ne



## [Text]

cannot identify them; we are not sure we know of their existence. I mention this because about three years ago we had a policy of killing off a lot of the Canada Corporations Act incorporations where they were not filing annual returns. We actually killed one off in New Brunswick that happened to have a quarter of a million dollars in assets. That corporation had to come back to Parliament to get a special act to revive it. We discontinued that policy, and instead we are using this statute as a device to weed out the ones under the Canada Corporations Act, but we have not tried to be so arbitrary with the special act corporations. This is simply because they just float out there and they do not have to file annual returns anyway. Often they do not have to file financial statements anywhere. Nobody really knows what their status is going to be. It is going to be a long-term problem clearing them out.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I raise another point here, Mr. Chairman, that may be somewhat outside what we are considering at the moment? If you look at the *Hansard* for the early days of the Senate you will see literally hundreds of small railway companies being incorporated by Parliament, and I would think that, as Mr. Howard suggested, in time most of these were taken over by the larger railway companies and are now, perhaps, owned by CP or CN. They may have charter powers still required by the present owners of those companies, and I suppose that in a situation like that you would need to be careful and the owners would want to be careful.

**Mr. Howard:** The classic example, of course, is Canadian Pacific. It has a great many of these smaller railway lines which it absorbed by acquiring the shares. Often the corporations are governed partly by a special act, partly by Part IV of the Canada Corporations Act, and partly by their own by-laws, so it is very complicated. The constitution of CP is unbelievably complicated for these reasons, and I hope that some day they will be able to consolidate this massive amount of documentation into one sensible set of by-laws. We have not tried to force that on them. That is optional, essentially, for them. We are well aware, having examined the CP code, how complex the problem is.

There is one other thing in this section 261 which it is proposed should be amended, and that is that in subsection (3) we delete the reference to 261(b)(i) and you will see that is a reference to constructing a working telegraph or telephone line. Again, we can in effect give discretion to a telephone company, if it wants, and if it is authorized by the Canadian Transport Commission or the CRTC to continue under this law, so that this corporation law applies to it, to govern its relationship with its shareholders. Of course, we do this on the

## [Traduction]

voulons pas les dissoudre automatiquement, car nous ne pouvons pas les recenser. Nous ne sommes pas sûrs d'en connaître l'existence. Je mentionne ce point, car il y a environ 3 ans, nous avons eu pour politique de supprimer toutes les sociétés constituées en corporations aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes qui n'ont pas déposé leur déclaration annuelle. Au Nouveau-Brunswick, nous en avons supprimé une qui avait \$250,000 d'actif. La société en question a dû se présenter à nos bureaux pour obtenir d'une loi spéciale lui permettant de fonctionner de nouveau. Nous avons abandonné cette politique, et préférons recourir à cette loi pour éliminer celles qui sont régies par la Loi sur les corporations canadiennes, mais nous avons essayé de faire preuve de plus de souplesse à l'égard des sociétés régies par des lois spéciales. La raison en est qu'elles n'ont pas à remplir leur déclaration annuelle. Souvent, elles ne sont pas tenues de présenter leur état financier. Personne ne sait vraiment quel sera leur statut. Leur surpression constitue un problème qui ne se résoudra qu'à long terme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, pourrais-je soulever une question, qui n'a pas tellement de rapport avec ce que nous étudions en ce moment. Si vous regardez les premiers numéros du *Hansard*, ceux des premiers jours d'existence du Sénat, vous verrez que des centaines de petites sociétés de chemins de fer ont été constituées en corporations par le Parlement; et comme l'a mentionné M. Howard, je pense que la plupart d'entre elles ont été absorbées par de plus grandes sociétés de chemin de fer et appartiennent peut-être maintenant au C.P. ou au C.N. Elles détenaient probablement des pouvoirs qui leur avaient été conférés par des chartes et les propriétaires actuels de ces sociétés désirent peut-être les conserver; je suppose que dans cette situation, il faut faire attention. C'est certes l'attitude qu'adopteraient ces propriétaires.

**M. Howard:** L'exemple classique est naturellement le Canadien Pacifique. Il possède un très grand nombre de petites sociétés de chemin de fer qu'il a absorbées en achetant des actions. Souvent, les corporations sont régies en partie par une loi spéciale, en partie par la Partie IV de la Loi sur les corporations canadiennes et en partie par leurs règlements. C'est donc très complexe. La constitution du C.P. est incroyablement complexe pour ces raisons, et j'espère qu'un de ces jours on pourra rassembler tous ces documents en une série de règlements. Nous n'avons pas essayé de les forcer à le faire. C'est essentiellement à eux de choisir. Après avoir étudié l'acte constitutif du C.P., nous nous sommes rendus compte que le problème est extrêmement complexe.

Une autre modification a été proposée au sujet de l'article 261: que dans le paragraphe (3), nous supprimions le renvoi à l'alinéa 261(b)(i); vous verrez qu'il s'agit d'entreprise de communications télégraphiques ou téléphoniques. Là encore, nous l'avons accordé un pouvoir discrétionnaire à la compagnie de téléphone: si elle le désire, et si la Commission canadienne des transports ou le C.R.T.C. l'y autorise, elle peut continuer à fonctionner aux termes de cette Loi, la Loi sur les corporations s'applique donc dans son cas, et régir ses rapports avec ses

*[Text]*

understanding that its business activities will be regulated by the appropriate commission, either the CTC or the CRTC.

**The Chairman:** Mr. Howard, there is a point I raised with you yesterday concerning section 261(1.1) and (1.3), as to whether the words "or continued" which appear in subsection (1.1) should not also appear in subsection (1.3).

**Mr. Howard:** I know we looked at it. We put the words "or continued" in subsection (1.1) simply because a very careful counsel in Montreal had the problem where he had a special act corporation which was continued under the Canada Corporations Act but not incorporated under it, and he now wants to continue under the Canada Business Corporations Act. He was afraid he was not clearly empowered to make any charter amendments as subsection (1) is presently drafted in the statutes. So we put this "or continued" in there to solve his problem. Now, under subsection (1.3) we could say the same thing, but I do not think it is required. We were very careful in subsection (1) because, in effect, we were giving the corporation power to effect by articles of continuance an amendment to a statute of Parliament. That is what happens, in effect, when a special act corporation is continued under this provision. Therefore, out of an abundance of caution, we added the "or continued" wording.

Under the proposed subsection (1.3) we do not say "or continued." We just say if it is incorporated "by or under an act." It is general language. Every federal corporation at one time was incorporated "by or under." That was our reasoning on it.

If you think that we should keep it parallel, again we can change it to make it parallel. I do not think it is necessary, but I am willing to accept the opinion of the committee.

**The Chairman:** I think we should have a good look at it, because there is a possibility, unless you wanted to say that "a company continued hereafter shall be the same as a company incorporated under the Canada Business Corporations Act." Once you get your continuance, why should you not be treated in law as a company incorporated under the CBCA?

**Mr. Howard:** Yes, that does happen. Once you have your continuance there is no doubt about that. You are deemed incorporated under the CBCA under the continuance provisions of section 181.

As I say, under the proposed subsection (1.3), we assume the language is broad enough. We just happen to add the "or continued" in subsection (1.1) to enable a special act corporation that proposes to be continued, in effect, to amend its special act as it continues.

*[Traduction]*

actionnaires. Naturellement, nous supposons que les activités commerciales de la société seront régies par l'organisme de surveillance approprié, soit le C.C.T, soit le C.R.T.C.

**Le président:** Monsieur Howard, il y a un point que je vous ai mentionné hier au sujet des paragraphes 261.(1.1) et 261.(1.3), à savoir si les termes «ou prorogée» qui figurent au paragraphe (1.1) ne devraient pas également figurer au paragraphe (1.3).

**M. Howard:** Je sais que nous avons étudié la question. Nous avons inséré les termes «ou prorogée» à l'alinéa (1.1) simplement parce qu'un avocat très méticuleux de Montréal nous a signalé qu'il avait eu à résoudre un cas où une société régie par une loi spéciale avait été prorogée, mais non pas constituée en corporation, en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes; et on veut maintenant qu'elle soit prorogée aux termes de la Loi sur les corporations commerciales du Canada. Il craignait ne pas être clairement habilité à apporter une modification à la charte en raison du libellé actuel du paragraphe (1) dans la loi. Nous avons donc introduit l'expression «ou prorogée» pour résoudre son problème. Pour ce qui est du paragraphe (1.3) nous pourrions utiliser la même expression, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire. Nous avons fait très attention dans le paragraphe (1.3), parce qu'en fait, nous permettions à la société de faire une modification à une loi du Parlement, par le biais des dispositions de prorogation. Voilà ce qui se produit, en réalité, lorsqu'une société constituée en vertu d'une loi spéciale est prorogée en vertu de cette disposition. Donc, par un souci de prudence extrême, nous avons ajouté «ou prorogée».

Dans le paragraphe 1.3 proposé, nous ne disons pas «ou prorogée». Nous nous contentons de préciser; si elle est constituée «en vertu d'une loi». C'est une expression générale. Toute société fédérale a été constituée «en vertu d'une loi». C'est ce qui a motivé notre décision.

Si vous croyez que nous devons changer le même libellé dans les deux paragraphes, nous pouvons modifier le paragraphe 1.3 à cette fin. Je ne crois pas cependant que cela soit nécessaire, mais je suis disposé à respecter l'opinion du Comité.

**Le président:** Je crois que nous devrions étudier cette question de près puisqu'il existe une possibilité de conflit, à moins que vous ne vouliez dire qu'une «société prorogée en vertu de cette loi aura le même statut qu'une société constituée en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes». Lorsqu'une société a obtenu une prorogation, pourquoi ne serait-elle pas considérée sur le plan juridique, comme une société constituée en vertu de la L.C.C.C.?

**M. Howard:** Oui, ce problème peut se poser. Lorsque la société a obtenu sa prorogation, il n'y a aucun doute de ce côté-là; on estime qu'elle est constituée aux termes de la L.C.C.C. en vertu des dispositions de prorogation de l'article 181.

Je le répète, pour ce qui est du paragraphe 1.3 proposé, nous croyons que le libellé est assez général. Nous ajoutons les termes «ou prorogée» dans le paragraphe 1.1 pour permettre à une société constituée en vertu d'une loi spéciale qui demande



[Text]

**The Chairman:** Let us say it sort of makes assurance doubly sure.

**Mr. Howard:** Okay. Let us consider it. I would like to discuss it with Mr. Miles Pepper, the draftsman of the bill, to make sure I am not overlooking some subtle distinction he was drawing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you intend to return here, Mr. Howard, when we go over this clause by clause?

**Mr. Howard:** I understand that you will have a session on it tomorrow and we will start going through this methodically.

Now, Mr. Chairman, you raised another question on section 261.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Howard:** That is on the proposed subsection (1.2). This is where we, in effect, give class shareholders a right to vote, even where they would not have a vote under the charter of the corporation as it exists before continuance. We do that. Perhaps it is a conservative thing, but what we are saying is that if you want to come in under this act and you want to make amendments to your charter, then, in effect, you will have to comply with the formalities of this act. Otherwise, you must make your amendment before you continue, or continue and then make your amendment after you continue, and in that way we are assured that the shareholders are adequately protected.

**The Chairman:** The suggestion I made was that subsection (1.2) should be amended to make it clear that such shareholders would only have the vote, if the present Letters Patent of the company did not otherwise provide.

**Mr. Howard:** The difficulty is that we may see letters of continuance coming in where there is a squeeze on minority shareholders who are non-voting. That is what we try to avoid. We are saying to them that, if they want to exploit the very flexible amendment provisions of the Canada Business Corporations Act, then they must comply with the formalities and with the substantive rules designed to protect minority shareholders. Otherwise we say, "Don't ask for this flexibility."

**The Chairman:** Except that you want to encourage as many companies to continue under the CBCA as possible.

**Mr. Howard:** But I do not want to sacrifice substance to encourage them to continue.

**The Chairman:** You are talking about sacrificing substance, but this is a condition that exists and was granted under the Canada Corporations Act. Therefore, it must be a matter of substance.

[Traduction]

à être prorogée de modifier en fait la loi spéciale lors de sa prorogation.

**Le président:** Disons que cela rend les choses d'autant plus sûres.

**M. Howard:** D'accord. Étudions la question. J'aimerais en discuter avec M. Miles Pepper qui a rédigé le bill pour m'assurer que je ne néglige pas une distinction subtile qu'il faisait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Howard, avez-vous l'intention d'être présent lorsque nous étudierons le bill article par article?

**M. Howard:** Si je comprends bien, la séance de demain portera sur cette question et nous commencerons à étudier le bill de façon méthodique.

Monsieur le président, vous avez soulevé une autre question portant sur l'article 261.

**Le président:** C'est exact.

**M. Howard:** Il s'agit du paragraphe 1.2 du bill. Selon ce paragraphe nous donnons en fait aux détenteurs d'actions privilégiées le droit de vote, même dans le cas où ils n'auraient pas le droit de voter aux termes de la charte de la corporation telle qu'elle existe avant la prorogation. C'est en fait ce que nous faisons. C'est peut-être un point de vue conservateur, mais nous sommes d'avis que si une société souhaite se soumettre à cette loi et veut faire modifier sa charte, il faut qu'elle se conforme aux modalités prévues par cette loi. Autrement, elle devra modifier sa charte avant la prorogation ou procéder à celle-ci et faire la modification par la suite; de cette façon, nous sommes assurés que les actionnaires sont suffisamment protégés.

**Le président:** La proposition que j'ai faite visait à modifier le paragraphe 1.2 de sorte qu'il serait clair que de tels actionnaires n'auraient le vote que si les lettres patentes actuelles de la société ne prévoyaient pas d'autres dispositions.

**M. Howard:** La difficulté réside en ce que nous risquons de voir des lettres de prorogation dans les cas où on exercerait des pressions sur les actionnaires minoritaires qui ne votent pas. C'est une situation que nous essayons d'éviter et à cette fin nous indiquons clairement que si l'on veut tirer profit des dispositions très souples concernant les modifications à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, il faut alors se conformer aux modalités et aux règlements de fond destinés à protéger les actionnaires minoritaires. Sinon, la voie à suivre est clairement tracée: «ne cherchez pas à profiter de ces dispositions».

**Le président:** Mais vous voulez encourager le plus grand nombre de sociétés possible à obtenir leur prorogation en vertu de la L.C.C.C.

**M. Howard:** Mais je ne veux pas sacrifier le fond pour encourager ces sociétés à agir ainsi.

**Le président:** Vous parlez de sacrifier l'essentiel, mais voilà une condition qui existe et qui avait été accordée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes. Il faut donc que ce soit une question de fond.

[Text]

**Mr. Howard:** But then let them amend under the Canada Corporations Act before they continue, if they really want to have that benefit. If they want to come in and exploit these flexible procedures under the Canada Business Corporations Act, then our principle is that they should comply with the strict substantive rules designed to protect minority shareholders.

**The Chairman:** You are now avoiding another principle that you asserted this morning, about trying to do away with a lot of paper work.

**Mr. Howard:** I have to concede that that is always a correct criticism, and we may in fact just be forcing a lot of formal paper work here. But, as you know, quite frankly I do not dig in on these. If there is a specific case and it is creating a problem, then presumably we could draft an amendment to it. Are you recommending that we should amend it?

**The Chairman:** I have not discussed it with the committee, but I think it should stand for your consideration of the suggestion that has been made.

**Mr. Howard:** We would certainly prefer that, Mr. Chairman, because we see the difficulties when we start trying to draft an amendment.

**Senator Lafond:** With respect to section 261, subsections (4) and (5), Mr. Chairman, is it considered that in their present form they require the common gauge of the general rule applicable to all corporations or class of corporations, or do they permit the prescription in a single case?

**Mr. Howard:** Subsections (4) and (5) of that section can only apply to a specific corporation. The difficulty is that it was a slip that we used the word "regulation" in the act as it now is, not thinking that this would require prepublication under section 254 of the regulations relating to continuance of one specific corporation. Of course, we would just be cluttering up the *Gazette* with these notices. As a result, we are recommending that the word "order" be substituted so that clearly it will be by Order in Council instead of by formal regulation.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I gather from the evidence given by the Department of Justice witness that the French version is adapted to the Civil Code concept of law. I would give you the example of a unilingual Francophone lawyer practising in Manitoba unable adequately to use the English language. He therefore goes to the French version of the Canada Business Corporations Act as his authority and there observes the phenomenon of its concordance with the Civil Code. Yet he is practising law in a common law province. What do you suggest such a person finding himself in that position should do? Should he retain an English-speaking associate?

**Mr. Howard:** Perhaps he should retain me, because I am a member of both Bars, but I am not sure I am going to be

[Traduction]

**M. Howard:** Dans ce cas, qu'on les laisse modifier leur charte en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes avant de proroger, si elles veulent vraiment profiter de cet avantage. Si elles veulent tirer profit des dispositions souples qui sont offertes aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, alors qu'elles se conforment aux règlements de fond rigoureux destinés à protéger les actionnaires minoritaires.

**Le président:** En adoptant cette solution, vous oubliez un autre principe que vous avez avancé ce matin, à savoir celui qui consiste à supprimer une grande partie de la paperasserie.

**M. Howard:** Je dois reconnaître que cette critique est toujours juste et qu'il se peut qu'en réalité nous ne fassions qu'entraîner une avalanche de formalités; mais, vous le savez bien, ce genre de chose ne me plaît guère. Si un cas précis constitue un problème, nous pouvons proposer une modification. Est-ce que vous nous recommandez de rédiger un amendement?

**Le président:** Je n'en ai pas discuté avec les membres du Comité, mais je crois que vous devriez étudier cette question ainsi que la proposition qui vous a été faite.

**M. Howard:** Nous préfererions certainement cette solution, monsieur le président, puisque nous sommes conscients des difficultés qui surviennent lorsque nous essayons de rédiger un amendement.

**Le sénateur Lafond:** En ce qui concerne les paragraphes 4 et 5 de l'article 261, Monsieur le président, estime-t-on que, dans leur formulation actuelle, ils exigent tous les deux l'application du règlement général à toutes les sociétés ou catégories de sociétés, ou, alors autorisent-ils la prescription uniquement dans les cas particuliers?

**M. Howard:** Les paragraphes 4 et 5 de cet article ne peuvent porter que sur une corporation précise. La difficulté réside en ce que, par inadvertance, nous avons utilisé le mot «règlement» dans la loi telle qu'on la lit actuellement; nous ne pensions pas que cela exigerait une publication dans la *Gazette* en vertu de l'article 254 des règlements portant sur la prorogation d'une corporation. Évidemment, nous ne ferions qu'ajouter des pages inutiles à la *Gazette* en publiant ces avis. Par conséquent, nous recommandons de remplacer «règlement» par le mot «arrêté», afin qu'il soit clair qu'il s'agit plutôt d'un arrêté en conseil que d'un règlement officiel.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, si j'en juge d'après le témoignage donné par le représentant du ministère de la Justice, la version française est adaptée au concept de la loi tel que l'entend le code civil. Je vous citerai l'exemple d'un avocat francophone unilingue du Manitoba qui est incapable de parler convenablement l'anglais. Il doit donc consulter la version française de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et se rend compte qu'elle correspond au libellé du code civil. Il exerce pourtant le droit dans une province qui a adopté le common law. Selon vous, que devrait-il faire? Devrait-il s'adjoindre les services d'un collègue anglophone?

**M. Howard:** Il devrait peut-être m'engager, puisque je suis membre des deux barreaux. Cependant, je ne sais pas si je



## [Text]

available! Seriously, nobody will ever be able to solve these problems as they arise. Mr. Geoffrion did mention it, but this problem has always existed in Quebec. For example, my old version of the Code Civil that I used as a student in Quebec has errors in the English version that have carried over for 100 years. They have just not been corrected. I have little notations on mine with arrows over them: "Read the French version. The English is not correct." You just learn to live with the laws this way. I hope that will not happen under this statute. We have taken enormous care to try to avoid that.

If you look at section 8 of the Official Languages Act, it says that if the concept employed is unique to Quebec, then, essentially, it will be the Quebec legal concept that applies.

The best example of this is the schedule under the proposed new section 117. This is a director's duty of care. In English we talk about the reasonable care of a prudent man. We say:

(b) exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances.

In the French version we say:

(b) avec soin, diligence, et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille.

"Un bon père de famille" does not mean anything to an Anglophone lawyer, but to a Francophone lawyer that is the standard, and he can immediately live within that context. Thus, when the Francophone lawyer reads this, it makes sense to him. That is standard of care. The Anglophone lawyer will never look at it. I work in both systems and I do not think that conceptually there is any difference, but the Francophone lawyer, if it is expressed in English terms, worries that there might be a difference and case law, in his jurisdiction, focuses or refines the standard in relation to "un bon père de famille."

This statute attempts to allow the Francophone lawyer to interpret the law using his idiom and his case law. If there is a conflict, he then has to go to section 8 of the Official Languages Act, which states that the court has to have regard for both versions of the law. If there is some inconsistency, it will have to read the English and the French versions and try to ascertain what was the policy of Parliament. If it is a concept, such as joint tenancy that is unique to common law, it will then apply the common law, in effect, in those circumstances as it applies to the federal corporation. That is particularly so where we use a concept that is unique to one system of law.

That puts a lot of pressure on the courts. As the courts have always done, they will have to look at the provision in both languages and try to ascertain from that what is the correct version that best states the policy of Parliament. As I say, it is difficult and complicated. From all the comments I have had on it so far, I believe the new French version is infinitely better than the past one. Indeed, I have to accept a lot of responsibility for the earlier one, since I hired the people who did it. It is

## [Traduction]

serais disponible. Sérieusement, personne ne saurait régler ces problèmes sur-le-champ. M. Geoffrion l'avait pourtant mentionné, mais ce problème a toujours existé au Québec. Par exemple, la vieille version anglaise du code civil, dont je me suis servi pendant mes études à Québec, contenait des erreurs vieilles de cent ans. On n'avait tout simplement pas apporté les corrections nécessaires. Mon code civil était parsemé de petites notations et de flèches: «Consulter la version française, la version anglaise est erronée». Il a fallu apprendre à s'accommoder des lois de ce genre. J'espère que ce ne sera pas le cas pour ce qui est de cette loi, car nous avons pris toutes les dispositions inimaginables afin d'éviter cette situation.

L'article 8 de la Loi sur les langues officielles stipule que si le concept employé ne se retrouve qu'au Québec, on appliquera alors essentiellement le concept juridique québécois.

Le nouvel article 117 proposé à l'annexe constitue le meilleur exemple à ce sujet. Il porte sur le devoir des dirigeants. Dans la version anglaise, il est question du «reasonable care of prudent man»:

(b) exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances.

Dans la version française, il est dit:

(b) avec soin, diligence, et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille.

L'expression «Un bon père de famille» ne signifie rien pour un avocat anglophone, mais il s'agit pour un avocat francophone d'une expression courante, qui lui permet immédiatement de savoir de quoi il s'agit. Pour ce dernier, cette expression est fort compréhensible. Elle constitue une norme en matière de soins. L'avocat anglophone ne la consultera jamais. Je me réfère souvent aux deux versions et, selon moi, il n'y a pas de différences. Cependant, en se fondant sur les termes anglais, l'avocat francophone craint qu'il ne puisse y avoir une différence car, dans sa province, le droit jurisprudentiel, insiste surtout sur les normes imposées par rapport à l'expression «bon père de famille.»

Cette loi vise à permettre à l'avocat francophone d'interpréter la loi en utilisant sa langue et son droit jurisprudentiel. Si un conflit surgit, il doit alors se référer à l'article 8 de la Loi sur les langues officielles, article selon lequel le tribunal doit considérer les deux versions de la loi. S'il y a irrégularité, il devra lire les versions anglaise et française et essayer de déterminer quelle était la ligne de conduite du Parlement. S'il s'agit d'un concept, comme la co-location, qui n'appartient qu'au common law, le tribunal appliquera alors le common law, si une société fédérale est en cause. C'est particulièrement le cas lorsqu'on utilise un concept qui n'appartient qu'à un système juridique.

Cette particularité complique le travail des tribunaux. Comme toujours, les tribunaux devront consulter l'article dans les deux langues et essayer de déterminer la version qui énonce le mieux la ligne de conduite du Parlement. Comme je l'ai mentionné, cette tâche est difficile et compliquée. Il ressort de tous les commentaires que j'ai reçus jusqu'à présent, que la nouvelle version française est de beaucoup supérieure à l'ancienne version. En fait, je dois assumer une large part de

[Text]

impossible for an Anglophone to have any real feeling, because there is not only a difference in style but also in conceptual context. One has to have worked all his life in both languages with federal statutes to understand these complications.

**The Chairman:** It seems to me that describing this as the French version may be part of the problem, because the word "version" means the point of view of the person who has written the French text. Perhaps there is a happier word.

**Mr. Howard:** The difficulty is that if we look at section 8(2)(a) of the Official Languages Act it says:

where it is alleged or appears that the two versions of the enactment differ . . .

You gentlemen passed that statute, and I have to accept the language.

**The Chairman:** We did not have the benefit of your experience.

**Mr. Howard:** I agree with this. This is a price that we pay in a bilingual country. Until very recently all of us who practise in Quebec learned to live with the two languages and the problems that flow from that. I hope that answers the question.

**Senator Lang:** In my example, does the English text in Manitoba govern in the event of a conflict with the French text?

**Mr. Howard:** In the case of joint ownership of shares and the right of a survivor to take all, without any will, they would apply their Manitoba concept of joint ownership.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the local law that governs.

**Mr. Howard:** Certainly, and the concept, because it is a local concept. If a similar case arose in Quebec, they could not deal with it, because there would have to be a law dealing with it or their law on intestate succession would have to apply.

**Senator Lang:** Unilingual Francophone lawyers are working under a great disadvantage in Manitoba, I should think.

**Mr. Howard:** We have a great many unilingual French lawyers working in Quebec, and they work with the French version. That is why it is so important to try to state it in their idiom, using their concepts.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In Senator Lang's example and your illustration of joint tenants of a piece of property, whether it is real or personal, you really get back to section 92(13), because it is dealing with property and civil rights and the right of the province to legislate—

**Mr. Howard:** Everything under the corporation law is, we try to say, very clearly ancillary to the corporation law itself. Most of these things are. Where you are involved, for example, in a share transfer, ownership of a share, you characterize it in terms of protecting the corporation. If someone is listed as a

[Traduction]

responsabilité en ce qui concerne l'ancienne version, ayant engagé les personnes qui l'ont rédigée. Un anglophone ne peut pas comprendre le sens véritable, puisqu'il y a une différence non seulement dans le style mais également dans les concepts. Pour comprendre ces différences, il faut avoir consulté toute sa vie des lois fédérales en anglais et en français.

**Le président:** Il me semble que le problème peut résider en partie dans le fait qu'on taxe ce texte de version française, car «version» est synonyme de point de vue du rédacteur du texte français. J'aurais peut-être pu employer une meilleure expression.

**M. Howard:** La difficulté réside dans le fait que l'alinéa 8(2)a) de la Loi sur les langues officielles stipule:

Lorsqu'on allègue ou lorsqu'il apparaît que les deux versions du texte législatif n'ont pas le même sens . . .

Vous avez, messieurs, adopté cette loi, et je dois en accepter le libellé.

**Le président:** Nous ne pouvions pas profiter de votre expérience.

**M. Howard:** C'est vrai. C'est le prix qu'il faut payer dans un pays bilingue. Jusqu'à tout récemment, tous les juristes du Québec avaient appris à s'accommoder des deux langues et des problèmes en découlant. J'espère que cela répond à la question.

**Le sénateur Lang:** Dans mon exemple, le texte anglais aura-t-il préséance, au Manitoba, s'il ne concorde pas avec le texte français?

**M. Howard:** Dans les cas de copossession d'actions et de droit d'un survivant de les acquérir en cas d'ab intestat, on appliquerait le concept de copossession qui est en vigueur au Manitoba.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On appliquera la loi de cette province.

**M. Howard:** Certainement, et il en va de même pour le concept, car c'est un concept local. Si un cas analogue survenait au Québec, les tribunaux ne pourraient pas trancher la question, puisqu'il faudrait une loi portant sur cette question, à moins qu'ils n'appliquent leur loi sur la succession ab intestat.

**Le sénateur Lang:** Les avocats francophones unilingues du Manitoba travaillent dans des conditions très désavantageuses.

**M. Howard:** Il y a beaucoup d'avocats francophones unilingues qui travaillent au Québec et ils consultent la version française. C'est pourquoi il est tellement important d'énoncer le tout dans leur langue en utilisant leurs concepts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans l'exemple du sénateur Lang, et dans votre description des colocataires d'un bien immobilier ou personnel, vous vous reférez véritablement au paragraphe 92(13) qui porte sur la propriété et les droits civils et le droit de la province de légiférer.

**M. Howard:** Nous essayons de dire que tout ce qui a rapport à la Loi sur les corporations est sans l'ombre d'un doute subordonné à la loi en question. La plupart de ces éléments le sont. Lorsque vous avez affaire à un transfert de propriété d'actions, par exemple, vous la caractérisez de façon à protéger



[Text]

joint tenant on your share register within the corporation, you are immune from liability if you issue a new share to a survivor. We make it ancillary by using that drafting technique. In short, virtually every provision under here encroaches in some way on property and civil rights.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do it on the basis that it is ancillary?

**Mr. Howard:** Yes, and that it is an intrinsic part of corporation law. I did not mention it here because it is drily technical. We have a proposed amendment to proposed new section 70.1—that is clause 24 of the bill. This relates to the problem of innocent conversion by a broker of a security of a federal corporation that is trading. I will not go into detail but if you are a customer and I am a broker, and I accept a share from you and trade it, and Senator Lang happens to be the real owner of the share and you have misrepresented your ownership, I am liable, although I acted without knowledge and in good faith. Although an innocent person, I am liable. That provision, in effect, gives the broker immunity from liability. That is reaching out as far as we have ever tried to reach out under this law, applying the ancillary doctrine under the Constitution. The reason we put it in is because we are trying to maintain uniformity between this and Ontario law, and now both Manitoba and Saskatchewan law are based on the Canada Business Corporations Act. If we leave out this provision, then where a broker is charged with liability for innocent conversion in, say Ontario, if the share is a share of an Ontario corporation he is immune from liability. Without this provision, if it is a share of a federal corporation that he is dealing with, the Ontario law does not apply, because it applies only to Ontario corporations, and there is a gap in the law. Some day someone may be able to attack that successfully on the ground that it is not ancillary, but because it would leave a gap in the law, in the absence of a general statute in all provinces it is useful to have it in here.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is equitable?

**Mr. Howard:** Certainly, it is equitable. It is simply because the securities trading rules in the provinces apply to provincial corporations and not generally, and it can be justified on the ground that it is ancillary. But that is a marginal case.

**The Chairman:** Clause 77 stands. You are going to give some consideration to it?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** I suggest that clause 1 shall stand.

**Mr. Howard:** We will have an amendment to clause 1.

[Traduction]

la société. Lorsque quelqu'un figure comme usufruitier conjoint sur le registre des actionnaires de la société, vous êtes exempt de toute responsabilité si vous émettez une nouvelle action au survivant. Nous faisons en sorte que ce soit secondaire en utilisant cette technique de rédaction. En résumé, presque toutes les dispositions qu'on trouve ici portent atteinte d'une façon ou d'une autre aux droits civils et aux droits de propriété.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous agissez ainsi en vous fondant sur le fait que c'est secondaire?

**M. Howard:** Oui, et sur le fait que cela fait partie intégrante de la loi sur les corporations. Je ne l'ai pas mentionné ici parce que c'est purement technique. Nous avons un projet de modification du nouvel article 70.1 de la loi, c'est-à-dire l'article 24 du projet de loi, qui se rapporte au problème du détournement involontaire, par un courtier, d'un titre d'une société de la Couronne que ce dernier négocie. Je n'entrerai pas dans les détails, mais si vous êtes acheteur et que je suis courtier, que j'accepte de vous une action et la négocie, que le sénateur Lang en soit le véritable propriétaire et que vous avez présenté sous un faux jour la propriété de cette action, je suis tenu responsable, même si j'ai agi sans le savoir et de bonne foi. Bien que je sois innocent, je suis tenu responsable. Cette disposition exempte en fait le courtier de la responsabilité. C'est aller plus loin que nous n'avons jamais essayé de le faire aux termes de cette mesure législative, pour ce qui est de l'application de la doctrine secondaire en vertu de la constitution. Nous avons introduit cette disposition parce que nous essayons d'assurer l'uniformité avec la législation ontarienne, et celles du Manitoba et de la Saskatchewan, qui se fondent sur la loi sur les corporations commerciales canadiennes. Si nous écartons cette disposition, un courtier tenu responsable d'un détournement involontaire en Ontario, par exemple, serait exempt de toute responsabilité si l'action était une action d'une corporation de l'Ontario. Sans cette disposition, si c'est une action d'une corporation fédérale que le courtier négocie, la législation ontarienne ne s'applique pas, car celle-ci vise uniquement les sociétés ontariennes. Il y a une lacune au niveau de la législation. Un jour, quelqu'un pourra peut-être contester avec succès la disposition en alléguant que ce n'est pas secondaire. Mais comme cela laisserait une lacune sur le plan de la loi, il est utile de l'avoir ici en l'absence d'une loi générale dans toutes les provinces.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est équitable.

**M. Howard:** Absolument. C'est simplement parce que les règles visant la négociation de titres dans les provinces s'appliquent aux corporations provinciales et non à toutes, et cela peut se justifier par la raison que c'est auxiliaire. Mais c'est un cas marginal.

**Le président:** L'article 77 est réservé. Allez-vous l'examiner?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Je propose que l'article 1 soit réservé.

**M. Howard:** Nous apporterons une modification à cet article.

[Text]

**The Chairman:** I think we have concentrated enough this morning on these provisions. Tomorrow morning we shall deal with the bill section by section. The other sections, which we have not touched today, should proceed quite smoothly and not provoke much of a problem. Perhaps tomorrow morning the department will be ready to deal with the clauses that we have stood today. We are standing clause 1 of the bill because the witness or witnesses from the Quebec Bar will not be available tomorrow. That can be dealt with at a later date, possibly next week or the following week. It does not involve an analysis of the French version; it involves answering general questions.

This is a good time to adjourn. We shall meet this afternoon at 2.30 p.m. We shall begin our proceedings *in camera* to look at the form of our report on the income tax bill, Bill C-11. We hope to move some distance on that. I believe that next week the Commons will commence its study of the bill clause by clause in committee of the whole.

**Senator Cook:** They will have the benefit of our report.

**The Chairman:** We will certainly do everything we can to let them see it and have the benefit of it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, do you expect that the report will be presented to the Senate this week?

**The Chairman:** No; it could be next week. As a matter of fact, that is what I am aiming for.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Then they might not have the benefit of our report.

**The Chairman:** Well, certainly in committee of the whole. In the Commons the bill is not going to a standing committee.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I realize that, but Senator Cook said that they might have the benefit of our report when they are considering it clause by clause in committee of the whole. They might not have our report when they start their clause by clause consideration.

**Senator Macnaughton:** But Mr. Howard would be there to give any advice.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But this is another bill.

**Mr. Howard:** I decline to give advice on that one, senator.

**The Chairman:** What I am going to suggest to the committee is that when we settle on the form of our report on the income tax bill, we indicate to the departmental officials the points we question and why we question them, even before the report gets tabled in the Senate.

We will adjourn until 2.30 p.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Je pense que nous nous sommes suffisamment penchés sur ces dispositions pour ce matin. Demain matin, nous étudierons le projet de loi article par article. Pour ce qui est des autres articles que nous n'avons pas étudié aujourd'hui, nous procéderons sans nous presser, pour ne pas créer de problème. Demain matin, le ministère sera peut-être disposé à examiner les articles que nous avons réservés aujourd'hui. Nous réservons l'article 1 du projet de loi parce que nous ne pourrions entendre demain le ou les témoin(s) de l'Association du barreau du Québec. Nous nous en occuperons plus tard, éventuellement la semaine prochaine, ou la semaine suivante. Nous n'aurons pas à analyser la version française, mais à répondre à des questions d'ordre général.

Il serait bon de lever la séance maintenant. Nous reprendrons nos travaux cet après-midi, à 14 h 30. Nous nous réunirons d'abord à huis-clos pour examiner la forme de notre rapport sur le projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu, bill C-11. Nous espérons faire des progrès à cet égard. La semaine prochaine, je crois que la Chambre entreprendra l'étude du projet de loi article par article en comité plénier.

**Le sénateur Cook:** Ils pourront tirer profit de notre rapport.

**Le président:** Nous ferons certainement tout ce que nous pourrions pour qu'ils en prennent connaissance et puissent en profiter.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, vous attendez-vous à ce que le rapport puisse être présenté au Sénat cette semaine?

**Le président:** Non, mais ce pourrait être la semaine prochaine. En fait, c'est ce que je vise.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Aussi, ils ne pourront peut-être pas profiter de notre rapport.

**Le président:** En ce qui concerne le comité plénier, certainement pas. Le projet de loi étudié au Communes ne sera pas envoyé à un comité permanent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je m'en rends compte, mais le sénateur Cook a dit qu'ils pourraient tirer profit de notre rapport au moment de l'analyse du projet de Loi article par article en comité plénier. Mais ils n'auront peut-être pas notre rapport lorsqu'ils entreprendront cette analyse.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais M. Howard serait là pour donner son avis.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais c'est un autre projet de loi.

**M. Howard:** Je refuse de donner des avis sur celui-là, sénateur.

**Le président:** Lorsque nous aurons établi la forme de notre rapport sur le projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu, je proposerai au comité d'indiquer aux fonctionnaires du ministère les points sur lesquels nous ne sommes pas d'accord, et les raisons de cette divergence, avant même que le rapport ne soit déposé au Sénat.

La séance est levée jusqu'à 14 h 30.

Le comité suspend ses travaux.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch;

Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

*Department of Justice:*

Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Glen Stanley, directeur adjoint, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

*Ministère de la Justice:*

M<sup>c</sup> Rémi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, November 24, 1977

Le jeudi 24 novembre 1977

Issue No. 7

Fascicule n° 7

**Second Proceedings on  
Bill S-2, intituled:**

**Deuxième fascicule concernant  
le bill S-2, intitulé:**

**"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act"**

---

**«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales  
canadiennes»**

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 24, 1977

(11)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson and Smith (*Colchester*). (12)

*Witnesses:* Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. *Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):* Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister; Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch; Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

The Committee proceeded to clause-by-clause study of the Bill.

It was agreed that clause 1 stand until November 30, 1977.

Upon Motions duly put, clauses 2 to 58 inclusive were adopted, with the following exceptions:

It was agreed to stand clauses 51, 57 and 59 for later consideration;

It was agreed that clauses 11, 13, 14 and 30 be adopted, as amended;

And it was further agreed that clause 49 be carried conditionally, subject to further amendment.

It was agreed that any representation to be made by the Quebec Bar Association be made on November 30, 1977 and that Mr. Martin would be in attendance; and that Mr. Howard and his officials would return on December 7, 1977 with further formal amendments.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 NOVEMBRE 1977

(11)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson et Smith (*Colchester*). (12)

*Témoins:* M. Alan Martin, député, Secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations. *Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):* M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint; M. F. H. Sparling, Directeur, Direction des corporations; M. Digby Viets, Chef, Division du contentieux; et M. Richard A. Lestage, Chef adjoint, Division du contentieux.

Le Comité entreprend l'étude du bill, article par article.

Il est convenu que l'article 1 soit réservé jusqu'au 30 novembre 1977.

Sur motions dûment mises aux voix, les articles 2 à 58 inclusivement sont adoptés, à l'exception de ce qui suit:

Il est convenu de réserver les articles 51, 57 et 59 aux fins d'étude ultérieure;

Il est convenu que les articles 11, 13, 14 et 30 soient adoptés tels que modifiés;

Il est également convenu que l'article 49 soit adopté conditionnellement sous réserve d'un autre amendement.

Il est convenu que toute instance de la part du Barreau du Québec soit faite le 30 novembre 1977 et que M. Martin soit présent et que M. Howard et ses hauts fonctionnaires reviennent le 7 décembre 1977 avec d'autres amendements formels.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 24, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to amend the Canada Business Corporations Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we will deal with Bill S-2 clause by clause. Clause 1 was stood the other day. It will remain stood until next Wednesday, at which time we will hear representations from the Quebec Bar.

**Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs Bureau, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Remi Geoffrion and I are attempting to get in touch with them.

May I mention something that has caused some confusion among Francophones who have dealt with the bill? I believe this should be put on the record. It is only the "annexe" that is the new French version. Some people misunderstood this when we put in the French version.

**The Chairman:** Are you ready to proceed with clause 2, Mr. Howard? Is there any amendment proposed to clause 2? If so, perhaps you will proceed to give an explanation.

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Clause 2(1) relates to section 2, subsection (1) of the act.

Referring to the definition of "beneficial interest" and "beneficial ownership", the background paper states, at page 9:

Division of these two terms to make clear that "beneficial interest" is purely a statutory concept and not the embodiment in the statute of the related concept in equity.

Clause 2(4) relates to the concept of control that is, the expansion of the concept to encompass voting securities and not just shares. That affects section 2(3) of the act.

Clause 2(5) affects section 2(8) of the act, and it relates to a Director's power to exempt a corporation from the status of having distributed shares to the public.

**The Chairman:** Shall clause 2 and the various amending subclauses carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Next, clause 3.

**Mr. Martin:** Clause 3 relates to the articles of incorporation and affects section 6, subsections (2), (3) and (4) of the act. As indicated, it is a deletion of reference to unanimous shareholder agreement, and addition of express constraint on any qualification of the shareholders' power to remove a director at any time by ordinary resolution under section 104.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été déféré le bill S-2, Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Ce matin, nous étudierons le bill S-2 article par article. L'article 1 a été réservé l'autre jour. Il le demeurera jusqu'à mercredi prochain, date à laquelle nous entendrons des représentants du barreau du Québec.

**M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint, bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** René Geoffrion et moi-même essayons d'entrer en contact avec eux.

J'aimerais mentionner quelque chose qui a créé une certaine confusion chez les francophones qui se sont occupés du projet de loi. J'aimerais que cela soit inscrit au compte rendu des délibérations, à savoir que c'est uniquement l'annexe qui constitue la nouvelle version française. Certains ne l'ont pas compris lorsque nous avons introduit la version française.

**Le président:** Êtes-vous prêt à commencer avec l'article 2, Monsieur Howard? D'autres modifications à cet article sont-elles proposées, et dans l'affirmative, vous pourriez peut-être commencer par nous donner une explication.

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Le paragraphe 2(1) se rapporte au paragraphe (1) de l'article 2 de la Loi.

En ce qui concerne la définition de «beneficial interest» et de «beneficial ownership», le document de base dit ceci:

Il y a division de ces deux termes pour faire ressortir que le «beneficial interest» est uniquement une notion statutaire et non pas l'incorporation, à la loi, de la notion connexe de part d'intérêt.

Le paragraphe 2(4) se rapporte à la notion de contrôle, c'est-à-dire à son élargissement de façon à inclure les titres assortis d'un droit de vote, et non simplement les actions. Cela touche le paragraphe 2(3) de la loi.

Le paragraphe 2(5), qui influe sur le paragraphe 2(8) de la loi, se rapporte aux pouvoirs d'un administrateur d'exempter une société du statut de distributeur d'actions au public.

**Le président:** L'article 2 et ses divers paragraphes modifiés sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adoptés.

**Le président:** L'article 3 maintenant.

**M. Martin:** L'article 3, qui se rapporte aux articles de constitution en société, influe sur les paragraphes 2(3) et (4) de la loi. Comme nous l'avons indiqué, c'est une suppression du renvoi à la convention unanime des actionnaires, et l'adjonction de la limitation expresse de toute qualification du pouvoir des actionnaires de révoquer un administrateur n'importe



[Text]

**Senator Macnaughton:** Could we have an explanation of that?

**Mr. Howard:** What is puzzling you, senator? Is it the deletion of the reference to unanimous shareholder agreement?

**Senator Macnaughton:** Yes.

**Mr. Howard:** The whole concept of the unanimous shareholder agreement is that the corporation must be operated like an incorporated partnership, which connotes unanimous agreement to any change in the corporation.

No sooner had we the Canada Business Corporations Act in force than people called Mr. Sparling, the Director of the corporations branch, to see if they could not—and apparently they could—put the unanimous shareholder agreement provision in the articles and, subsequently, amend the articles by something less than the unanimous agreement that is, by special resolution, which means two-thirds of the shareholders.

As a result of that, we had accidentally undermined the unanimous shareholder concept, and that is why we recommend repealing the provision relating to the unanimous shareholder agreement.

**The Chairman:** If that is removed from the articles of incorporation, are you permitting unanimous shareholder agreement on matters not covered by the articles or incorporation?

**Mr. Howard:** Yes. In section 140 we expressly permit the shareholders, in effect, to assume all the powers of the directors, which is something that cannot be done otherwise. In short, they could not achieve that end by a provision in the articles. That could only be done through a unanimous shareholders agreement. That is the essence of section 140.

**The Chairman:** Are you talking about the existing section 140?

**Mr. Howard:** Yes. There is a minor change in it, but only to relate back to the definition section.

**The Chairman:** Shall this carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Next, clause 4.

**Mr. Martin:** That affects section 10 subsections (1), (3) and (4), and relates to the name of the corporation. It restructures the subsections to remove wooden constraints on the position of "Corporation", et cetera, within a company name.

**The Chairman:** What about subclause (2)?

**Mr. Martin:** Subclause (2) changes subclauses (3) and (4).

**The Chairman:** Is that carried?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Clause 5.

**Mr. Martin:** Clause 5 affects section 12(3) of the act, and it deals with the right of a corporation to be continued with its existing name. This, I think, was raised yesterday. This is the

[Traduction]

quand par voie de résolution ordinaire aux termes de l'article 104.

**Le sénateur Macnaughton:** Pourriez-vous nous donner une explication?

**M. Howard:** Qu'est-ce qui vous embrouille, sénateur, la suppression du renvoi aux conventions unanimes des actionnaires?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui.

**M. Howard:** Toute cette notion de convention veut dire que la société doit être exploitée comme une société constituée légalement. Ainsi, une convention unanime est nécessaire pour tout changement dans la société.

Dès l'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les corporations commerciales, des gens ont appelé M. Sparling, chef de la direction des corporations, pour savoir s'ils ne pourraient pas—et apparemment ils le peuvent—introduire dans les statuts la disposition visant les conventions unanimes des actionnaires et par conséquent modifier ces statuts simplement par une résolution spéciale, soit avec l'appui des deux tiers des actionnaires.

C'est ainsi que nous avons par mégarde sapé à la base la notion de l'unanimité des actionnaires et c'est pourquoi nous recommandons d'abroger les dispositions se rapportant à la convention unanime des actionnaires.

**Le président:** Si cette notion est exclue des statuts de constitution en société, permettez-vous les conventions unanimes d'actionnaires lorsqu'il s'agit de questions non traitées dans ces Statuts?

**M. Howard:** Oui. A l'article 140, nous permettons expressément aux actionnaires d'assumer tous les pouvoirs de directeurs, ce qu'on ne peut faire autrement. En résumé, ils ne pourraient y arriver aux termes d'une disposition des statuts, mais uniquement qu'au moyen d'une convention unanime des actionnaires. C'est le fond même de l'article 140.

**Le président:** Parlez-vous de l'article 140 actuel?

**M. Howard:** Oui. Il y a eu une modification mineure, mais seulement pour renvoyer à la section des définitions.

**Le président:** L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Passons à l'article 4.

**M. Martin:** Cet article touche les paragraphes (1), (3) et (4) de l'article 10 et concerne la dénomination sociale. Il restructure les paragraphes afin de supprimer les contraintes strictes concernant la position de «société commerciale canadienne» et de cette même expression dans le nom de la société.

**Le président:** Que se passe-t-il au sujet du paragraphe (2)?

**M. Martin:** Le paragraphe (2) modifie les paragraphes (3) et (4).

**Le président:** Le paragraphe est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Article 5.

**M. Martin:** L'article 5 modifie le paragraphe (3) de l'article 12 de la loi et traite du droit de la société de conserver sa dénomination sociale. Cette question a, je crois, été soulevée

*[Text]*

proposed change giving the Director authority to refuse a corporation continuance with a name that is identical with or confusingly similar to the name of an existing corporation.

**Senator Macnaughton:** Even though the corporation has had that name for several years?

**Mr. Howard:** Yes, that could happen. I asked Mr. Martin to turn this one over to me. This is a particularly sensitive provision. You will not recall this, but when we originally brought the CBCA before this committee, that "unless" clause was in subsection 12(3). This committee recommended deletion of the clause on the recommendation of counsel to the committee.

**The Chairman:** It prevents doing musical chairs with the continuing corporation.

**Mr. Howard:** As I say, the difficulty is that if we do not have this "unless" clause in here, then corporations can continue as of right. Mr. Sparling has no power whatever to reject or refuse an incorporation. If a corporation has been using a name that is confusing with the name of another federal corporation, normally he will allow it to continue simply because the parties have coexisted and have not litigated the issue.

Mr. Sparling will probably—and he and I have discussed this—develop standards which will lead him to continue the second corporation simply because the litigation did not take place, arguing that "You were aware of the conflict or ought to have been aware of it, and had you taken common law action to solve the problem, it would not be on my desk. If you don't like my decision, then you can appeal it under the normal appeal provisions of the Canada Business Corporations Act."

**Senator Cook:** Are there many such instances of double companies, as it were, or double names?

**Mr. Howard:** Mr. Purdy Crawford, who was counsel to the committee when we were first considering this bill, suggested that perhaps we should make an exception to this "unless" clause in respect of federal corporations; but in the many years that I have been associated with it, and Mr. Sparling as well, we have just never had this problem in respect of federal corporations. That is why we did not add a special exception for them.

**Senator Laird:** You do not take into account provincial corporations?

**Mr. Howard:** Yes, we do. We have spent a great deal of money over the past five years to put together a federal data base on all of the corporations that carry on business in Canada. We now have not only a computerized file but a computerized search system which searches the names of all corporations in Canada, federal and provincial, all of the trademarks registered in Canada, the trademarks applied for in Canada plus the approximately 15,000 corporations that are

*[Traduction]*

hier. Il s'agit du changement proposé autorisant le directeur à refuser qu'une société continue à porter une dénomination, identique à ou prêtant à confusion avec celle d'une société existante pour cause de similarité.

**Le sénateur Macnaughton:** Même si cette société porte ce nom depuis de nombreuses années.

**M. Howard:** Oui cela pourrait arriver. J'ai demandé à M. Martin de me laisser répondre à cette question. Il s'agit d'une disposition assez particulière. Vous vous rappelez peut-être, lorsque nous avons déposé pour la première fois la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, que cet article d'exception se trouvait au paragraphe 12 (3). Le présent comité a recommandé l'abrogation de l'article sur la recommandation de l'avocat du comité.

**Le président:** Cela empêche de manœuvrer à l'avantage de la société prorogée.

**M. Howard:** Comme je l'ai dit, la difficulté réside en ce que, si nous n'avions pas ici cet article d'exception, les sociétés peuvent continuer de plein droit. M. Sparling n'est nullement habilité à refuser une société. Si une société utilise un nom qui prête à confusion, parce qu'il lui ressemble, avec le nom d'une autre société fédérale, on lui permettra normalement de continuer à se servir de cette dénomination, simplement parce que les parties ont coexisté et n'ont contesté la question.

M. Sparling s'occupera probablement, et nous en avons discuté ensemble, d'élaborer des normes lui permettant de proroger la deuxième société simplement parce qu'il n'y a pas eu consultaton, en se fondant sur le fait «que vous étiez au courant du conflit ou auriez dû l'être et que si vous aviez eu recours au droit commun pour résoudre le problème, la question ne relèverait pas de ma compétence. Si vous n'aimez pas ma décision, vous pouvez toujours en appeler en vertu de la procédure normale d'appel de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il plusieurs de ces cas de compagnies doubles ou de doubles noms?

**M. Howard:** M. Purdy Crawford, qui était conseiller du comité lorsque nous avons étudié ce bill pour la première fois, a laissé entendre que nous devrions peut-être faire exception à cet article «d'exception» en ce qui concerne les sociétés fédérales; mais au cours des nombreuses années où j'ai été travaillé avec lui, ainsi que M. Sparling, nous n'avons jamais fait face à ce problème en ce qui concerne les sociétés fédérales. Voilà donc pourquoi nous n'avons pas ajouté d'article d'exception relativement à ces sociétés.

**Le sénateur Laird:** Vous ne tenez pas compte des sociétés provinciales.

**M. Howard:** Nous en tenons compte. Au cours des cinq dernières années, nous avons dépensé beaucoup d'argent pour mettre sur pied une centrale fédérale de données sur toutes les sociétés qui font des affaires au Canada. Nous disposons maintenant non seulement d'un dossier informatisé mais aussi d'un système de recherche qui permet de retrouver les noms de toutes les sociétés installées au Canada, tant fédérales que provinciales, de toutes les marques de commerce enregistrées



[Text]

registered with the SEC in the United States. Most of these are multinational corporations that are famous, if not throughout the world, at least throughout this continent.

**Senator Laird:** You do take into account, then, the American picture on this?

**Mr. Howard:** We do to the extent that we try to pick up the very largest American corporations, because we are concerned not only that somebody might attempt to pass off goods using a similar name up here but might try to go issuing and distributing securities to the public, relying on the goodwill of a famous American company.

**Senator Laird:** I have seen that happen.

**Mr. Howard:** I think all of us have seen it happen. The Ontario Securities Commission two years ago refused the public issuance of securities on that ground.

**Senator Macnaughton:** Does your index cover all of the provincial corporations?

**Mr. Howard:** All of the provincial and federal corporations. There are roughly 500,000 to 600,000 names in this computerized data base.

**Senator Macnaughton:** Do they check with you before?

**Mr. Howard:** This is a complex matter.

**Senator Macnaughton:** They should.

**Mr. Howard:** Ontario is now. We actually operate this data base through two computer service bureaux. One is in the Department of Energy, Mines and Resources. We also run another in Toronto through a private sector computer service, called Multiple Access. Another private sector firm called CCNS has set up a courier business. It goes around to law firms at present in Toronto and gathers up proposed names and processes them through the computerized system and obtains the printouts, and clears them with the Ontario companies branch and then reports back to the lawyers who want to incorporate. That particular firm hopes to expand its business across Canada. At present only Ontario has a system that is articulated with our system. However, a great many firms across Canada before they incorporate at a provincial level make a search through the federal base, knowing that they will get not only a comprehensive corporate name search, but also a search through the trademarks name base.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 6.

**Mr. Martin:** Clause 6 affects section 15 (1.1) of the act. Rather, it is a new subsection relating to the capacity of a

[Traduction]

au Canada, des marques de commerce pour lesquelles une demande a été présentée au Canada, ainsi que les raisons sociales d'environ 15,000 sociétés qui sont inscrites au SCC aux États-Unis. Il s'agit pour la plupart de sociétés multinationales très connues, sinon dans le monde entier, au moins sur le continent.

**Le sénateur Laird:** Vous tenez compte du point de vue des États-Unis sur cette question.

**M. Howard:** Dans la mesure où nous essayons de choisir les plus grosses sociétés américaines, parce que nous craignons non seulement que quelqu'un ne tente d'écouler ici des marchandises en utilisant une raison sociale semblable, mais aussi qu'on ne tente d'émettre et de distribuer des titres dans le public, s'appuyant sur la bonne réputation d'une société américaine.

**Le sénateur Laird:** J'ai déjà eu connaissance d'une chose pareille.

**M. Howard:** Je pense que nous avons tous eu vent de choses du genre. Il y a deux ans, l'*Ontario Securities Commission* a refusé d'émettre des titres pour cette raison.

**Le sénateur Macnaughton:** Est-ce que votre index répertorie toutes les sociétés provinciales?

**M. Howard:** Toutes les sociétés fédérales et provinciales. L'ordinateur contient environ de 500,000 à 600,000 noms de sociétés.

**le sénateur Macnaughton:** S'adressent-elles à vous auparavant pour une vérification.

**M. Howard:** C'est une question délicate.

**Le sénateur Macnaughton:** Elles devraient pourtant le faire.

**M. Howard:** L'Ontario le fait maintenant. En vérité, nous exploitons ce système informatisé de données par l'intermédiaire de deux bureaux offrant des services d'ordinateurs. L'un se trouve au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Nous en utilisons aussi un autre par l'intermédiaire d'un service privé, le *Multiple Access*. Enfin une autre société du secteur privé, la CCNS, a constitué un service de messagerie. Elle s'adresse à des bureaux d'avocats à Toronto, recueille les raisons sociales proposées, les verse dans le système informatisé. Quand elle obtient les résultats, elle les épure en consultant la succursale responsable des sociétés de l'Ontario puis fait rapport aux avocats qui veulent procéder à une constitution en corporation. Cette société particulière souhaite étendre ses activités en dehors du Canada. Actuellement, seule l'Ontario a un système coordonné au nôtre. Cependant, avant l'incorporation au niveau provincial, un très grand nombre de sociétés canadiennes effectuent une recherche par l'intermédiaire du gouvernement fédéral, sachant qu'elles vont pouvoir faire auprès de ce dernier une recherche complète pour le nom de la société ainsi que pour les noms de marques.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Passons à la clause 6.

**M. Martin:** La clause 6 concerne l'article 15, paragraphe (1.1) de la loi. C'est plutôt un nouveau paragraphe relatif aux

[Text]

corporation. It is the addition of a new subsection to ensure that any federal business corporation has the capacity to carry on business throughout Canada, which obviates setting out a like declaration in each certificate of incorporation.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 7.

**Mr. Martin:** Clause 7 affects section 21(6), relating to access to list of shareholders and is the addition of a reference to a "supplemental list" to make subsection (6) consistent with subsection (4).

**Senator Macnaughton:** That is purely procedural, is it not?

**The Chairman:** Yes. Approved?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Clause 8.

**Mr. Martin:** Clause 8 relates to section 22, subsections (2) and (3), duty to safeguard records, and is an inclusion of corporate records other than registers, which implies only section 46 securities registers; and the addition of "without reasonable cause" defence to subsection (2) to make it correspond to the other penal provisions in the act.

**The Chairman:** That looks all right. Approved?

**Senator Macnaughton:** Does Mr. Howard accept those words, "without reasonable cause"?

**Mr. Howard:** You will recall that, when we were before this committee dealing with the act, you insisted that we add that phrase to each of the penal offences under the bill at that time. This is one we missed at the time and we are adding it now in accordance with your instructions at that time.

**Senator Macnaughton:** And convictions, I take it, of the departmental officials.

**Mr. Howard:** As I mentioned at the time, we wanted to leave all of the penal clauses out. The Department of Justice felt that they should be included and we acquiesced in that view. Our opinion was that one general penal clause in the back of the corporate law would be best. Mr. Sparling and I as administrators could never effectively administer this through the penal provisions. We never invoke them except in the most desperate cases. It is just not an effective way to administer the act. It is far better to threaten to strike a corporation off altogether.

**The Chairman:** Inflation is even affecting the amount of the fine—\$5,000.

**Mr. Howard:** I read in the *Wall Street Journal* a few days ago that someone had stolen a million dollars through making

[Traduction]

possibilités des sociétés. On ajoute un nouveau paragraphe pour faire en sorte que toutes les sociétés commerciales incorporées au fédéral aient la possibilité de réaliser des activités dans l'ensemble du Canada, ce qui dispense de l'insertion d'une déclaration en ce sens dans chaque certificat d'incorporation.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Passons à la clause 7.

**M. Martin:** La clause 7 concerne le paragraphe 21(6) relatif à l'accès à la liste des actionnaires, et on y a ajouté une référence à la «liste supplétive» pour harmoniser les paragraphes 6 et 4.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce n'est qu'une question de procédure, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui. D'accord?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Passons à la clause 8.

**M. Martin:** La clause 8 renvoie à l'article 22, paragraphes (2) et (3), relatifs à l'obligation de sauvegarder les registres, et il y est question de documents autres que les registres de la société, à savoir les certificats de valeur mobilière de l'article 46. On a également ajouté la formule «sans motifs raisonnables», pour harmoniser cette disposition aux autres dispositions pénales de la loi.

**Le président:** Cela semble raisonnable. D'accord?

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur Howard accepte-t-il la formule «sans motif raisonnable»?

**M. Howard:** Vous vous souvenez que lors de notre précédente comparution devant ce comité, vous aviez insisté pour qu'on ajoute une phrase à chacune des infractions prévues alors dans le projet de loi. A l'époque, nous avions oublié cet article et nous avons ajouté la formule cette fois-ci, conformément aux instructions que vous nous aviez transmises à l'époque.

**Le sénateur Macnaughton:** Je suppose que les fonctionnaires du ministère étaient également de cet avis.

**M. Howard:** Comme je l'avais alors indiqué, nous voulions ignorer toutes les dispositions pénales. Le ministère de la Justice a estimé que ces dispositions devraient être incluses dans la loi, et nous avons accepté ce point de vue. Nous estimons qu'une disposition pénale générale à l'arrière plan de la Loi sur les sociétés serait idéale. En tant qu'administrateurs, M. Sparling et moi-même ne pouvions pas prendre une décision efficace au niveau des dispositions pénales. Nous ne les invoquons jamais, sauf dans les cas les plus désespérés. Ce n'est pas une façon efficace d'appliquer la loi. Il est grandement préférable de menacer de supprimer purement et simplement une société.

**Le président:** Le montant de l'amende, à savoir \$5,000, semble avoir subi les contrecoups de l'inflation.

**M. Howard:** Il y a quelques jours, j'ai lu dans le *Wall Street Journal* que quelqu'un avait volé un million de dollars en



## [Text]

a few adjustments in a computer program. The court gave him ten days, suspended sentence, and a \$500 fine. When we are going to get the courts accustomed to applying realistic penalties in respect of white-collar crime, I don't know. That is why we do not consider these effective enforcement provisions.

**The Chairman:** In respect of that illustration, six months in jail is not a great penalty for what might possibly be done to the injury of the company.

**Mr. Howard:** I certainly agree with that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 9.

**Mr. Martin:** Clause 9 relates to subsections 3 and 4 of section 24, classes of shares, and is a redraft of these provisions to state unambiguously that the rights referred to in subsection (3) must be attached, where a corporation has one class of shares, to that class of shares, but where a corporation has more than one class of shares any one or more of those rights may be attached, at the corporation's discretion, to one or more classes.

**The Chairman:** Are there any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, there does not seem to be much that is new in that.

**Mr. Martin:** It is apparently an attempt to clarify the language.

**The Chairman:** Any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Approved. Clause 10.

**Mr. Martin:** Clause 10 relates to subsection 1 of section 25, issue of shares, and is the addition of reference to articles, by-laws or a unanimous shareholder agreement, which in effect means a corporation may under subsection 25(1) constrain the directors general powers under subsection 97(1) in respect of share issues just as it can constrain the director's borrowing powers under subsection 183(1).

**Senator Macnaughton:** Give us an example.

**Mr. Howard:** The best way to look at it is to look at section 183 itself, the borrowing powers clause. A number of counsel pointed out to us that shareholders quite often do want to constrain the powers of directors to issue shares, and since they do have that constraint of power in respect of issuing debentures, why not shares? In the absence of these words under section 97, directors have total and unrestricted power in this context. This enables the shareholders at their option to constrain the powers of the directors.

## [Traduction]

modifiant légèrement un programme d'ordinateur. Le tribunal lui a donné dix jours, a suspendu la sentence et a prononcé une amende de \$500. Je ne sais pas quand les tribunaux prendront l'habitude d'imposer des pénalités réalistes aux criminels en col blanc. C'est pourquoi nous estimons que ces dispositions ne seront pas efficaces.

**Le président:** En ce qui concerne cet exemple, un emprisonnement de six mois n'est pas une très lourde pénalité par rapport à ce qu'il serait possible de faire pour indemniser le préjudice subi par la société.

**M. Howard:** Je suis tout à fait d'accord avec cela, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** L'article 9.

**M. Martin:** L'article 9 a trait aux alinéas 3 et 4 de l'article 24; il porte sur les catégories d'actions et est tout simplement une nouvelle version de ces dispositions rédigée de façon à énoncer clairement que les droits dont il est question à l'alinéa 3 doivent être limités, dans le cas d'une corporation qui ne détient qu'une seule catégorie d'actions, à cette catégorie d'actions et dans le cas d'une corporation qui en détient plus d'une, un ou plusieurs de ces droits peuvent être rattachés, à la discrétion de la corporation, à l'une ou plusieurs de ces catégories.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, il me semble qu'il n'y a rien de nouveau là-dedans.

**M. Martin:** Je crois qu'on essaie simplement de clarifier le libellé.

**Le président:** Des questions? Adopté?

**Des voix:** Adopté. Article 10.

**M. Martin:** L'article 10 a trait à l'alinéa 1 de l'article 25 concernant l'émission d'actions et consiste en une addition de renvois aux articles, règlements ou tout autre accord unanime des actionnaires, ce qui, en d'autres termes, signifie qu'une corporation peut, en vertu de l'alinéa 25 1) restreindre les pouvoirs du directeur général conformément à l'alinéa 97 1) pour ce qui concerne les émissions d'action, tout comme elle peut limiter les pouvoirs d'emprunt des directeurs, aux termes de l'alinéa 183 1).

**Le sénateur Macnaughton:** Pouvez-vous nous donner un exemple?

**M. Howard:** La meilleure chose à faire est d'examiner l'article 183 qui concerne le pouvoir d'emprunt. Un certain nombre de conseillers juridiques nous ont signalé que les actionnaires souhaitent souvent limiter les pouvoirs des directeurs en ce qui concerne l'émission d'actions et puisqu'ils en ont le droit dans le cas des émissions d'obligations, pourquoi ne pourraient-ils pas le faire quand il s'agit d'actions? Puisque ces termes ne figurent pas à l'article 97, le pouvoir des directeurs est absolu et illimité dans ce contexte. Cela permet aux actionnaires de limiter les pouvoirs des administrateurs...

[Text]

**The Chairman:** That seems reasonable. Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You raised the word "articles." That, I suppose, is defined in the act; but "articles" to me means the power of the company as given by charter. Is that so?

**Mr. Howard:** Articles are very broadly defined in this statute to refer to the very specific articles of incorporation, of amendment, and so on; and they are clauses that are incorporated by reference in the certificate of incorporation and are the foundation of the corporation's constitution.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Any special clauses are spelled out and by reference the general powers that are incorporated into the act are conferred upon the incorporated company?

**Mr. Howard:** Yes. For example, in this section they would file articles with Mr. Sparling if they wanted to constrain directors' power, saying that the directors shall not issue shares—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Articles—not by by-laws?

**Mr. Howard:** It could be by by-laws. Normally they would want to put in articles. It depends upon the provision.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It might be a little more secure for the shareholders if it is in the articles.

**Mr. Howard:** We assume the court would be a little more likely to enjoin if it is in the articles.

**The Chairman:** We have approved clause 10. There is a proposed amendment to clause 11.

**Mr. Martin:** The amendment is really a change in clause (1.1) where lines 34 to 38 would be deleted and substituted by new wording. Would it be appropriate for me to read that wording?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Martin:** The proposed wording is:

(1.1) A corporation may add to a stated capital account for a class or series of shares but, if

(a) an amount to be added was not received by the corporation as consideration for the issue of shares, and

(b) the corporation has issued and outstanding shares of more than one class or series the addition to stated capital must be authorized by special resolution.

In other words, in either of those two cases the addition of stated capital must be authorized by special resolution.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you illustrate (1.1)(a)?

**Mr. Howard:** Normally this is driving at the case where the corporation has a substantial contributed surplus or earned surplus and wants to debit that surplus account and credit it as stated capital.

[Traduction]

**Le président:** Cela semble raisonnable. Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous avez parlé du mot «statuts». Ce mot est sans doute défini dans la loi; personnellement, j'entends par statuts le pouvoir accordé à la société en vertu de la charte. Est-ce exact?

**M. Howard:** On dit de façon très générale dans la présente loi que les statuts en question se rapportent aux statuts sur la constitution en société, les modifications, etc., qu'il s'agit d'articles inclus dans le certificat de constitution en société et qu'ils constituent le fondement même de l'existence de la société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Tous les articles spéciaux sont définis clairement et, par conséquent, les pouvoirs généraux qui sont inclus dans la loi sont conférés à la société constituée?

**M. Howard:** Oui. Par exemple, dans cette section, on déposerait des statuts devant M. Sparling si on voulait limiter le pouvoir des administrateurs, précisant que les administrateurs ne doivent pas émettre d'actions . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites statuts, et non pas règlements?

**M. Howard:** Ce pourrait être par règlements. Habituellement, on voudrait inclure des statuts. Tout dépend de la disposition.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce serait peut-être un peu plus sûr pour les actionnaires, s'il s'agissait de statuts.

**M. Howard:** Nous croyons que le tribunal serait davantage porté émettre une ordonnance s'il s'agissait de statuts.

**Le président:** Nous avons approuvé l'article 10. Il y a une proposition de modification de l'article 11.

**M. Martin:** Cette modification transforme vraiment le paragraphe (1.1), car il s'agit de supprimer les lignes 31 à 34 et de reformuler le passage différemment. Serait-il opportun que je lise ce libellé?

**Le président:** Oui.

**M. Martin:** Le libellé proposé est le suivant:

Une société peut porter à un compte capital déclaré une catégorie ou une série d'actions mais, si

a) un montant à ajouter n'a pas été reçu par la société à titre d'apport en contrepartie des actions émises, et

b) que la société a émis plus d'une catégorie ou d'une série d'actions, l'apport au capital déclaré doit être autorisé par une résolution spéciale.

Autrement dit, dans l'un ou l'autre de ces deux cas l'apport à un capital déclaré doit être autorisé par résolution spéciale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous expliquer l'alinéa (1.1)a)?

**M. Howard:** Normalement, cette disposition illustre le cas d'une société qui a un important surplus d'apport de capitaux ou de surplus acquis et qui veut débiter ce compte d'excédent de capital et le porter à son crédit à titre de capital déclaré.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does this happen only at the time it elects to continue under this new provision?

**Mr. Howard:** One of the difficulties with this provision of the bill is that it can happen only on continuance. We put it in only to reassure people that it could be done on continuance. We had no intention to limit it. We are talking about an accounting convention, and the proposed amendment—which we recommend should be stood over for a few days—is to generalize its language. Mr. Martin is an accountant, and if you want to go more into the accounting detail, I am sure he can take you into it. We are attempting here to make clear that you can add to a stated capital account not only amounts that you receive in respect of the issue of shares but any amount you transfer in effect from a surplus account. We are making it very generous.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not go into the legalities of the transfer from the surplus to the capital account. You simply say that if that is transferred you take it into account.

**Mr. Howard:** Yes, but we have a basic policy in the department that it is always desirable to credit an amount to a stated capital account, on the assumption that it will increase the cushion of protection for creditors. In short, it is an enabling provision, but we recommend that it be held over until a later hearing, simply because the wording is not altogether settled.

**Mr. Martin:** On that point the department and the government is prepared to move on these particular amendments, other than the specific ones that arose from our discussion yesterday.

It is up to you, Mr. Chairman, as to whether the committee would like to have a further opportunity to look at them. I am prepared to place them before you in the appropriate manner and have them passed if you wish.

**Senator Macnaughton:** If Mr. Howard is satisfied. He is the super-expert.

**Mr. Howard:** It is not a matter of being a super-expert. The history of this bill and the amending bill has been that there has been a lot of outside consultation. I am thinking in terms of convenience to this committee. If someone wants to make an amendment to the amendments we propose, it will be easy to do so in committee at a later date.

If these motions could be approved now, then we will be able to focus only on the exceptions in the later hearing.

**Senator Macnaughton:** I move that we approve this.

**The Chairman:** Even if we approve of this at this stage, when we are deciding the nature of our report we may look at any of these clauses again.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela ne se produit-il qu'au moment où elle choisit de continuer aux termes de cette nouvelle disposition.

**M. Howard:** Une des difficultés que pose la présente disposition du bill est que cela ne peut se produire qu'aussi longtemps que la loi est en vigueur. Nous l'insérons pour rassurer le public que cela ne peut avoir lieu qu'aussi longtemps que la loi est en vigueur. Nous n'avons aucune intention de le limiter. Il s'agit d'une convention comptable, et le projet de modification dont nous recommandons la mise en réserve pour quelques jours, a pour objet de conférer un caractère général à son libellé. M. Martin est comptable, et si vous voulez entrer dans d'autres détails de comptabilité, je suis certain qu'il peut vous donner les explications nécessaires. Nous essayons ici de préciser que vous pouvez ajouter à un compte capital déclaré non seulement les montants que vous recevez à la suite de l'émission d'actions, mais tout montant que vous transférez d'un compte d'excédent de capital. Nous rendons cette disposition très généreuse.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous n'entrez pas dans les procédures légales du transfert de l'excédent au compte capital. Vous dites simplement que si ce transfert est effectué, vous en tenez compte.

**M. Howard:** Oui, mais nous avons une politique fondamentale au ministère selon laquelle il est toujours souhaitable de porter un montant à un compte capital déclaré, parce que nous supposons qu'il accroîtra les possibilités de protection pour les créanciers. En somme il s'agit d'une disposition habilitante, mais nous recommandons qu'elle soit mise en réserve jusqu'à une prochaine audience, simplement parce que le libellé n'est pas définitif.

**M. Martin:** Sur ce point le ministère et le gouvernement sont disposés à poursuivre l'étude de ces modifications particulières, à part les modifications précises qui ont résulté de notre discussion hier.

C'est à vous de décider, monsieur le président, si le comité veut en poursuivre l'étude. Je suis prêt à les déposer devant vous comme il se doit ou de les faire adopter si vous le préférez.

**Le sénateur Macnaughton:** Si M. Howard accepte. Il est l'expert.

**M. Howard:** Il ne s'agit pas d'être expert. Nous avons entendu un grand nombre de témoins de l'extérieur dans le cadre de l'étude de ce bill et des projets de modifications. Je pense d'abord aux préférences des membres du comité. Si quelqu'un veut modifier l'amendement que nous proposons, il sera possible de le faire en comité à une date ultérieure.

Si les motions étaient approuvées maintenant, nous pourrions, lors d'une séance subséquente nous concentrer sur les exceptions.

**Le sénateur Macnaughton:** Je propose que nous les approuvions maintenant.

**Le président:** Même si nous les approuvons tout de suite, lorsque nous déciderons de la nature de notre rapport, nous pourrions revoir ces articles par la suite.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is a Senate bill, so if we, in fact, approve this amendment now, then the amendment goes into the next printing. As far as this is concerned, I am happy with it. If you feel it should stay over, that is all right with me too.

**The Chairman:** It will not get printed until a later period. First of all, we have to make our report to the Senate, and, if we recommend any amendments, the Senate has to approve those amendments.

The bill would be reprinted before it goes to the House of Commons. The fact that we approve now is not committing ourselves irretrievably to this language.

Do you move that this change be made in clause 11 as read out by Mr. Martin?

**Hon. Senators:** Agreed. Approved.

**The Chairman:** Next, clause 12.

**Mr. Martin:** Clause 12, Mr. Chairman, affects section 30 of the act, which deals with a corporation holding its own shares. It is a recasting of the provision to permit gradual divestiture of shares where the corporation acquires a subsidiary that holds some of its shares or where a corporation is continued from a jurisdiction that permits a subsidiary to hold shares in its parent, thus avoiding a forced sale or a sudden realization of taxable income.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is a five year period provided?

**Mr. Howard:** Yes, senator, there is a five year divestiture period. We had no sooner put this act into force than a federal corporation acquired an Alberta subsidiary which held a number of shares in the acquiring corporation. A sudden divestiture was required because of the present wording of the Canada Business Corporations Act, and they had to pay a formidable amount of tax, and, in addition, it was a forced sale.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was this transfer tax?

**Mr. Howard:** Income tax.

**The Chairman:** A capital gain?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** What is it you are attempting to do with this change?

**Mr. Howard:** In effect, we are giving a five year period to divest yourself of the shares in order that they do not have to make a sacrifice sale. It frequently happens that it is the target corporation of the take-over bid that just happens to hold shares in the other corporation, and this arises by accident.

**The Chairman:** They have five years to divest?

**Mr. Howard:** Yes, sir.

**The Chairman:** Is this approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Next, clause 13.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit d'un bill émanant du Sénat de sorte que si, de fait, nous approuvons cette modification tout de suite, elle sera imprimée dans la prochaine édition. Pour ma part, j'en suis satisfait. Mais si vous voulez la retenir, je ne m'y oppose pas.

**Le président:** Elle ne sera pas imprimée tout de suite. Nous devons d'abord faire notre rapport au Sénat, et si nous recommandons des modifications, le Sénat doit les approuver.

Le bill sera réimprimé avant d'être envoyé à la Chambre des communes. Si nous donnons notre approbation maintenant, nous ne nous engageons pas irrémédiablement à ne pas modifier ce libellé.

Proposez-vous que la modification, lue par M. Martin, soit apportée à l'article 11?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Ensuite, l'article 12.

**M. Martin:** L'article 12, monsieur le président, a une incidence sur l'article 30 de la loi, qui porte sur une société qui détient ses propres actions. La disposition a été reformulée pour permettre l'aliénation graduelle des actions lorsque la société acquiert une filiale qui détient certaines de ses actions, ou lorsqu'une société est prorogée en vertu d'une autorité qui permet à une filiale de détenir des actions dans sa société mère, évitant ainsi une vente forcée ou une réalisation soudaine de revenu imposable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On prévoit un délai de cinq ans?

**M. Howard:** Oui, sénateur, il y a un délai de cinq ans. Nous venions tout juste de promulguer cette loi lorsqu'une société de la couronne a acheté une filiale de l'Alberta qui détenait un certain nombre d'actions dans cette société. Une aliénation soudaine était nécessaire à cause du libellé actuel de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et du fait que la société aurait eu à verser une somme incroyable d'impôt et, qu'en plus, il s'agissait d'une vente forcée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agissait-il d'une taxe de transfert?

**M. Howard:** D'impôt sur le revenu.

**Le président:** De gains en capital?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Quel est le but de cette modification?

**M. Howard:** De fait, nous prévoyons un délai de cinq ans pour l'aliénation des actions afin que la société ne soit pas obligée de les vendre à des prix dérisoires. Il arrive souvent que c'est la société visée, dans les cas de rachat, qui détient les actions de l'autre société, et cela se produit par hasard.

**Le président:** Ils ont cinq ans pour aliéner les actions?

**M. Howard:** Oui, monsieur.

**Le président:** Est-ce que nous l'approuvons?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Ensuite, l'article 13.



[Text]

**Mr. Martin:** In clause 13 we have a proposed amendment as well. On page 6 of the bill it strikes out lines 34 to 36.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I have a question as a result of what Senator Molson just said. When a corporation redeems its own shares, it cancels. That is the rule under the legislation, is it?

**Mr. Howard:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the case of a parent buying a subsidiary that owns shares in the parent company, could those shares be cancelled rather than sold?

**Mr. Howard:** It would not make much sense to cancel them. The subsidiary could "gift" them over to the holding corporation. I am not sure that that would not involve it in some tax liability. This is the problem that arose before.

**Senator Molson:** The difference being that they are not purchased as in the case of a company redeeming its shares.

**Mr. Howard:** That is right. They are not purchased at all. They just happen to be held by that subsidiary.

**Senator Molson:** This brings in capital gains and so on.

**Mr. Howard:** That is right. With an amalgamation we do require them to net out, but where it is an acquisition through a share purchase particularly by way of a take-over bid, we do not require this netting out.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When the parent company takes over a subsidiary and acquires the subsidiary's shares of the parent, there is a consideration passing. There has to be.

**Mr. Howard:** But it will have passed out to the former shareholders of what is now the subsidiary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Then the parent has paid a good and valuable consideration for acquiring its own shares, has it not?

**Mr. Howard:** Yes, indirectly that does happen.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As a result of that, would it not have a right to cancel?

**Mr. Howard:** Presumably, because it controls the subsidiary, rather than sell those shares to outsiders, they could "gift" them to the parent and cancel them. But normally I do not think they would want to do that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You have put that on the record twice. I will look at it and think about it.

**Senator Molson:** It would depend on 100 per cent passing?

**Mr. Howard:** That would certainly influence it.

**Senator Molson:** That would have a bearing on it?

**Mr. Howard:** They could make a "gift" from the subsidiary unless they had total control. It would then be a matter of the

[Traduction]

**M. Martin:** Nous proposons aussi une modification à l'article 13. À la page 6 du bill, nous supprimons les lignes 34 à 36.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'aurais une question à poser en réponse à ce que vient de dire le sénateur Molson. Lorsqu'une société rachète ses propres actions, elle doit les aliéner. C'est ce que prévoit la loi n'est-ce pas?

**M. Howard:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsqu'une société-mère achète une filiale qui détient des actions dans la société-mère, est-ce que ses actions peuvent être annulées plutôt que vendues?

**M. Howard:** Ce ne serait pas très avisé de les annuler. La filiale pourrait en faire «don» à la société de portefeuille. Je ne sais pas si cela n'entraînerait pas des obligations en matière d'impôt. C'est le problème qui a déjà été soulevé.

**Le sénateur Molson:** La différence étant qu'elles ne sont pas achetées, comme dans le cas d'une société qui rachète ses actions.

**M. Howard:** C'est exact. Elles ne sont pas achetées du tout, elles sont simplement entre les mains de cette filiale.

**Le sénateur Molson:** Ce qui entraîne des gains en capital, et ainsi de suite.

**M. Howard:** C'est exact. Dans le cas d'une fusion, nous exigeons que soient annulées les actions, ce qui n'est plus nécessaire lorsque il y a acquisition par la vente d'actions, notamment en cas d'offre d'achat entraînant une prise de contrôle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsque la société mère prend la suite d'une filiale et fait acquisition de ses actions, il y a en ce qui concerne l'apport, c'est nécessaire.

**M. Howard:** Mais il y aura déjà eu transfert aux actionnaires de ce qui est maintenant la filiale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce cas, la société mère a fait un important apport pour acquérir ses propres actions, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui, indirectement, cela arrive.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En conséquence, n'aurait-elle pas le droit d'annulation?

**M. Howard:** Sans doute, étant donné qu'elle contrôle la filiale, au lieu de vendre ces actions à des inconnus, elle pourrait les offrir à la société mère et les annuler. Mais normalement, je ne pense que ce soit souhaitable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est ce que vous avez dit à deux reprises. Je m'y pencherais car j'aimerais y réfléchir.

**Le sénateur Molson:** Cela dépendrait-il d'une transmission de toutes les actions?

**M. Howard:** Cela jouerait certainement.

**Le sénateur Molson:** Serait-ce donc un facteur pertinent?

**M. Howard:** Il pourrait y avoir un «don» de la filiale, sauf en cas de contrôle total. Il faudrait alors que la société mère les

[Text]

parent corporation buying them at a fair price from the subsidiary and cancelling them out. They could do that also.

**Senator Barrow:** In which case they pay capital gains tax?

**Mr. Howard:** Then the tax implications would arise.

**The Chairman:** Is this intended to deal with "redemption?"

**Mr. Howard:** There is no redemption involved.

**The Chairman:** I am thinking of distributing to the holder of an issued share any class or series of shares in an amount not exceeding the stated capital of that class or series.

**Mr. Howard:** Is everyone clear that we are now dealing with the amendment to section 36?

**The Chairman:** I am wondering what you hope to accomplish and how it would be recorded on the balance sheet.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, perhaps the point has not been registered that we are clearly dealing now with the amendment under clause 13, that is, the amendment affecting lines 34 to 36 which the Chairman just read.

**Mr. Howard:** We are in the provision that relates to the reduction of capital. That is section 36 of the act. What we had done in the bill in paragraph (b) was to state "returning any amount in respect of consideration that the corporation received for an issued share." Again, a lot of people were concerned that we were making that too narrow, because, again, the amount that may be credited to the stated capital account may be the amount received in respect of the issue of shares, but also any amount in effect transferred from a surplus account. Therefore, they strongly recommended that we amend this reduction provision, specifically, paragraph (1)(b), to make it broad enough to cover both of those possible sources of stated capital.

**The Chairman:** Are you ready to approve the clause with the striking out of lines 34 to 36 and substituting therefor the words which I have read and which Mr. Martin proposed?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 14.

**Mr. Martin:** Clause 14 also has an amendment. Clause 14 is relating to section 37, subsection (1), subsection (4), subsection (4.1), subsection (7), of the act, adjustment of stated capital account, and the amendments to refer expressly to share conversions.

The amendment that is being proposed to the bill relates to line 47 on page 7 and simply changes that line to read "for the purposes of subsection (4) and subject to its articles."

**Senator Connolly (Ottawa West):** That kind of thing has happened recently a good deal as a result of tax reform. I refer to the issue of one class or another class of share for the one held. Is that not so?

[Traduction]

achète à la filiale à un prix juste pour les annuler ensuite. C'est une autre possibilité.

**Le sénateur Barrow:** Et dans ce cas, il faut payer l'impôt sur les gains en capital.

**M. Howard:** Les répercussions d'ordre fiscal se présenteraient alors.

**Le président:** Est-ce que cela vise à traiter de ce que nous appelons «par rachat»?

**M. Howard:** Il n'y a pas de rachat dans ce cas.

**Le président:** Je pense à la distribution au détenteur d'une action émise d'une catégorie ou série d'actions d'un montant ne dépassant pas le capital déclaré de cette catégorie ou série.

**M. Howard:** Tout le monde voit-il que nous sommes passés à la modification de l'article 36?

**Le président:** Je voudrais savoir ce que vous espérez accomplir et comment cela pourra figurer au bilan.

**M. Martin:** M. le président, on n'a peut-être pas bien compris que nous étudions à l'heure actuelle l'amendement apporté à l'article 13, c'est-à-dire celui qui touche les lignes 32 à 34 que le président vient de lire.

**M. Howard:** Nous étudions la disposition qui traite de la réduction du capital. Il s'agit de l'article 36 de la Loi. Dans l'alinéa b) du bill, nous avons énoncé la disposition suivante: «en restituant tout ou partie de l'apport qu'elle a reçu en contrepartie de l'émission d'une action»; mais un grand nombre de personnes ont craint de trop en restreindre ainsi l'interprétation car le montant qui peut être crédité au compte du capital déclaré peut certes être le montant reçu en contrepartie de l'émission des actions, mais également n'importe quel montant effectivement viré à partir d'un compte de surplus. Par conséquent, ils recommandent fortement que nous modifions cette disposition de réduction, ou plus précisément, que l'alinéa 1 b) soit suffisamment vaste pour englober les deux sources possibles de capital déclaré.

**Le président:** Êtes-vous disposés à approuver l'article si l'on retranche les lignes 32 à 34, remplacées par les termes que j'ai lus et que M. Martin a proposés?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Article 14.

**M. Martin:** L'article 14 comporte aussi un amendement. Il renvoie aux paragraphes 37 (1), (4), (4.1) (7) de la loi, sous la rubrique «capital déclaré», et les amendements ont trait expressément aux conversions d'actions.

L'amendement proposé touche la ligne 33 du bill, à la page 7, et change simplement cette ligne en ce qui suit: «aux fins du paragraphe (4) et sous réserve de ses articles.»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce genre de chose se reproduit souvent récemment, depuis la réforme fiscale. Je songe à l'émission d'une catégorie ou une autre catégorie d'actions à la place de celle que l'on détient. N'est-ce pas ce qui se passe?



[Text]

**Mr. Howard:** Yes. The difficulty is that under the Income Tax Act we have a number of so-called tax pots, undistributed surplus on hand, tax-paid undistributed surplus and ordinary retained surplus in the account, out of which dividends can be paid.

Depending upon the income bracket of the shareholder, it is an advantage to him to have a dividend charged to a pre-1972 surplus account as distinct from a tax-paid surplus account. Therefore, the corporations create these interconvertible classes of shares so that a shareholder, as his personal tax status changes, can convert his share from one class to another in order to minimize the tax he must pay.

The problem comes up in dealing with these statutes. We put these in clearly to make this policy legitimate. We have been allowing corporations to do it for years and we just wanted to make it clear.

Now the recommendations to Bill C-11 are in principle to do away with or to render irrelevant these tax pots. Therefore, we have an amendment to the proposed amendment that attempts to contemplate the policy of Bill C-11, the act to amend the Income Tax Act. So we are just making this language more flexible by putting in "subject to the articles". Even if they do have interconvertible classes, then in their articles they may qualify, lumping those various stated capital accounts together and treating them as one account in order to ascertain the stated value per share.

**Senator Cook:** This amendment would still be in order if Bill C-11 does not pass or if it is amended in some way.

**Mr. Howard:** It just gives the corporation more flexibility in the event that Bill C-11 is passed.

**The Chairman:** It does not seem involve very much. Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 15 relates to section 39 of the act, payment of a commission for the sale of shares. It is a substitution of a "reasonable" standard for the present "good faith" standard, which overlaps and is confusing with the general duty of care and fiduciary standards set out in section 117.

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 16 relates to section 41, subsection 1, of the act, the form of dividends. The proposed change would exempt a share dividend from the application of the solvency standards set out in section 40.

**Senator Macnaughton:** It would be interesting to hear Mr. Howard on this.

**Mr. Howard:** This is an unusual provision. In effect it permits a corporation, when it pays a share dividend, to place itself even in a deficit position in theory. The argument is that the share dividend will normally be either in common shares—

[Traduction]

**M. Howard:** Oui. La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit un certain nombre de revenus fiscaux regroupés—les surplus en main non répartis, les surplus non répartis dont l'impôt a été payé et les surplus ordinaires conservés dans le compte, dont les dividendes peuvent être versés.

Suivant la tranche de revenus de l'actionnaire, il a avantage à imputer un dividende à un compte de surplus antérieur à 1972 plutôt qu'à un compte de surplus dont l'impôt a été payé. Par conséquent, la société crée ces catégories interchangeables d'actions de sorte qu'un actionnaire, à mesure que changera sa situation fiscale personnelle, pourra faire passer ses parts d'une catégorie à l'autre afin de réduire au minimum ses impôts.

Le problème se pose lorsque nous abordons ces lois. Nous y incluons ces dispositions dans le but très net de légitimer cette politique. Nous avons permis aux sociétés d'agir ainsi depuis des années et nous voulons simplement préciser leurs droits.

Maintenant, les recommandations en ce qui a trait au bill C-11 veulent en principe nous débarrasser de ces revenus fiscaux regroupés ou de les rendre non venus. C'est pourquoi nous voulons modifier le projet d'amendements qui vise la politique du bill C-11, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous ne faisons donc qu'assouplir ce langage en insérant «sous réserve de ses articles». Même si elles ont des catégories interchangeables, elles peuvent dans leurs articles qualifier, regrouper les divers comptes de capital déclaré et les traiter comme un seul compte afin d'assurer une valeur déclarée par action.

**Le sénateur Cook:** Cet amendement serait en vigueur même si le bill C-11 n'était pas adopté ou s'il était modifié d'une certaine façon.

**M. Howard:** Il donne simplement aux sociétés plus de jeu au cas où le bill C-11 serait adopté.

**Le président:** Cela ne semble pas avoir une grande importance. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** L'article 15 correspond à l'article 39 de la loi qui traite du paiement d'une commission sur vente d'actions. Dorénavant, les administrateurs devront s'assurer du caractère «raisonnable» d'une commission au lieu d'agir de «bonne foi» comme c'est le cas actuellement. Cette disposition faisait double emploi et créait une confusion avec l'article 117 qui traite de l'obligation générale d'agir avec soin et des normes fiduciaires qu'il faut observer.

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 16 correspond à l'article 41, paragraphe 1 de la loi qui traite de la forme des dividendes. La modification proposée soustrairait le versement de dividendes sous forme d'actions, à l'application des normes de solvabilité énumérées à l'article 40.

**Le sénateur Macnaughton:** Il serait intéressant de demander à M. Howard ce qu'il en pense.

**M. Howard:** C'est une disposition assez inhabituelle. En fait, elle permet à une société, lorsqu'elle verse des dividendes sous forme d'actions, de se placer théoriquement en position déficitaire. Les dividendes en actions seraient soit versés sous forme

[Text]

and then the deficit is irrelevant—or in redeemable preferred shares, in which case it is subject to the solvency tests that apply to a redemption. Thus, we do not need this two-stage compliance with the solvency tests.

In this provision we exempt the stock dividend altogether from the solvency tests that apply to dividends. Thus, it relates now only to cash dividends.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have you any instance of a dividend being paid other than in shares?

**Mr. Howard:** There is no law against it, of course. I cannot give an illustration, but I know cases have taken place where dividends have been distributed in the form of inventory, for example, where there was some tax benefit to the shareholders. Instead of realizing and taking the cash they distributed inventory in kind and then each shareholder held the inventory. These are old cases that arose in the United States and they were deferring, in effect, the realization of capital gains to avoid capital gains tax.

**Senator Cook:** Have there not been dividends paid in the shares of another corporation sometimes?

**Mr. Howard:** Yes, that has frequently been done and is often done after an amalgamation. It is not common here in Canada; it is more common in the United States.

**The Chairman:** Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 17 relates to section 42 of the act, prohibited loans and guarantees. It is a recasting of the section to state its meaning without any change in policy.

**The Chairman:** Is this intended to produce any substantial change?

**Mr. Howard:** No. It is in effect only a rewording of the existing policy. This has been a much debated provision in the statute. It is very generous in giving the right to a corporation to make loans or payments to shareholders, officers and directors. The real constraint is set out in section 113 which imposes personal liability on a director if he makes payments under this section in contravention of the solvency standards. The proposed amendment only attempts to state the policy more clearly, not to make any substantial change.

**The Chairman:** Are there any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 18 has four subparts. It relates to section 44: subsections (2), (3) and (4.1). It relates to part VI definitions relating to securities transfers. It is being amended to exclude the superfluous reference to the Bills of Exchange Act in part VI, which is in any event a closed system; and to legitimate expressly the issue of debt obligations in order form, a form that is commonly used in European markets.

[Traduction]

d'actions ordinaires, et alors la question du déficit ne se pose pas, soit sous forme d'actions privilégiées rachetables ce qui les soumettraient aux critères de solvabilité qui s'appliquent à un rachat. Ainsi, ce double principe de conformité aux critères de solvabilité devient inutile.

Dans cette disposition, nous soustrayons tous les dividendes en actions aux critères de solvabilité qui s'appliquent aux dividendes. Maintenant, ils ne s'appliquent donc plus qu'aux dividendes en espèces.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous donner des exemples de dividendes qui soient versés autrement qu'en actions?

**M. Howard:** Aucune loi ne l'interdit, bien entendu. Je ne peux pas vous donner d'exemples, mais je sais que des dividendes ont été versés sous forme de marchandises inventoriées, par exemple lorsque les actionnaires pouvaient ainsi bénéficier d'avantages fiscaux. Au lieu de verser les dividendes en espèces, ils les distribuaient en nature sous forme de marchandises et chaque actionnaire en tenait l'inventaire. Il s'agit là de cas qui se sont produits aux États-Unis et, en fait, ils retardaient la convertibilité des gains en capital pour se soustraire à l'impôt sur ces gains.

**Le sénateur Cook:** Des dividendes n'ont-ils pas parfois été versés sous forme d'actions d'une autre société?

**M. Howard:** Oui, cela s'est fait fréquemment et se fait encore après une fusion. Ce n'est pas commun au Canada; cela l'est plus aux États-Unis.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 17 du bill correspond à l'article 42 de la loi. Il interdit les prêts et cautions. C'est une reformulation de l'article qui en respecte l'esprit et le principe directeur.

**Le président:** Veut-on ainsi apporter des changements importants?

**M. Howard:** Non. Il ne s'agit que d'une nouvelle façon de formuler le principe directeur. Cette disposition a été très débattue lors de l'adoption de la loi. Elle n'est pas du tout restrictive, car elle accorde à une société le droit de faire des prêts ou des versements à des actionnaires, des administrateurs et des dirigeants. La véritable restriction découle de l'article 113 qui impose des engagements à un directeur si ce dernier a effectué, conformément à cet article, des versements qui ne respectent pas les normes de solvabilité. La modification ne vise qu'à préconiser la ligne de conduite, et non pas à entraîner des changements importants.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 18 comporte quatre parties. Il porte sur l'article 44 de la loi essentiellement sur les paragraphes (2), (3) et (4.1). Il s'agit des définitions contenues à la partie VI, relatives aux transferts de valeurs mobilières. La modification vise à éviter les conflits avec la partie VI de la Loi sur les lettres de change, laquelle se traduit en tout état de cause, par un système restreint; en outre, permettre expressément l'émis-



[Text]

**The Chairman:** Are there any questions? Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 19 relates to section 45 of the act, subsections (5), (8) and (8.1), rights of a security holder. It is a modification of subsection (5) to obviate the need for a manual signature on a promissory note; and addition of subsection (8.1) to preclude any restriction of the transfer of shares distributed to the public other than by means of a constraint imposed under section 168.

**The Chairman:** Are there any questions? Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 20 relates to subsection (7) of section 46 of the act, retention by a corporation of its own security certificate that it acquires. It is a recasting of subsection (7) to distinguish among these classes of security certificates that renders the retention rules more flexible but still protects security holders who may need to have access to a security certificate presented to a corporation for transfer to prove the transfer was wrongful because based on a forged endorsement. Subsection (7) now distinguishes among three kinds of security certificates: (1) registered form; (2) bearer form; and (3) limited term irrespective of form.

**The Chairman:** Are there any questions? Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 21 relates to subsection (1) of section 47, duty of corporation dealing with a holder of its securities. It is a generalization of the right of a corporation to rely on its securities register, a policy that continues the pre-Canada Business Corporations Act law and that removes overlap with subsections 47(4), 47(2) and 73(3).

**Senator Austin:** Did there exist before this some form of equitable notice that applied to corporations, that you are seeking to extinguish?

**Mr. Howard:** There is no question of extinguishing corporations.

**Senator Austin:** Suppose there is a dispute over the ownership of shares that are held in a trust and the corporation is sued as a party, for some reason or other. The strict wording of the section indicates that they need pay no attention to the information that is being pleaded or take any steps in what used to be called the law of equity to maintain the status quo; for example, to pay dividends into a trust account.

[Traduction]

sion d'obligations à ordre est une pratique commune sur les marchés européens.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? La modification est-elle approuvée?

**Des voix:** Approuvée.

**M. Martin:** Passons à l'article 19 du bill. Il concerne l'article 45 de la loi, paragraphes (5), (8) et (8.1). Il traite des droits des détenteurs de valeurs mobilières. Cette modification du paragraphe (5) précise que la signature d'un billet à ordre n'a pas besoin d'être manuscrite; en outre, l'insertion du paragraphe (8.1) vise à interdire à certaines sociétés d'imposer des restrictions au transfert d'actions émises par voie de souscription publique, et non visées à l'article 168.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Cette modification est-elle approuvée?

**Des voix:** Approuvée.

**M. Martin:** L'article 20 du bill porte sur le paragraphe 46(7) de la loi: le droit de la société de ne pas produire de certificats de valeurs mobilières qu'elle a acquis. Il s'agit d'une reformulation du paragraphe 7 de la loi, dans le but d'établir une distinction entre les trois genres de certificats de valeur mobilière. Cette modification rend les règlements concernant l'émission de ces certificats plus souples mais assure une protection aux détenteurs de valeurs mobilières qui pourraient avoir besoin de consulter les certificats présentés à une société, afin de prouver que le transfert était unique en raison d'un endossement falsifié. Le paragraphe (7) établit une distinction entre trois genres de certificats de valeur mobilière: (1) nominatif; (2) au porteur et (3) certificats dont le délai de validité est expiré, quelle que soit leur forme.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Cette modification est-elle approuvée?

**Des voix:** Approuvée.

**M. Martin:** L'article 21 du bill porte sur le paragraphe 47(1); les devoirs d'une société envers le détenteur de certificats de valeurs mobilières. On précise le droit d'une société de se fonder sur le registre des valeurs mobilières, des positions qui s'inspire de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et évite les conflits avec les paragraphes 47(4), 47(2) et 73(3).

**Le sénateur Austin:** Existait-il auparavant un certain genre d'avis équitables que devaient respecter les sociétés que vous semblez vouloir abolir?

**M. Howard:** Il ne s'agit pas d'abolir des sociétés.

**Le sénateur Austin:** Supposons que les actions détenues en fiducie fassent l'objet d'une mésentente en ce qui concerne les titres de propriété et que la société soit poursuivie devant les tribunaux pour un motif ou un autre. Le libellé de l'article indique qu'il n'est pas nécessaire de s'en tenir aux renseignements soumis ou de prendre des mesures conformes à ce que nous appelons le droit d'équité afin de maintenir le statut quo, en l'occurrence verser les dividendes dans un compte en fiducie.

*[Text]*

**Mr. Howard:** There is a special provision under this part. This has to be read in context with the whole part. The proposed amendment is only declaratory of the English law set out in the Companies Act and the law as set out in the Canada Corporation Act. We were guilty of some overkill here because we had picked up the provision from the United States, where traditionally a corporation has been responsible to supervise the administration of any trust or any shares held in trust. Al that this provision states is that the corporation is not responsible to supervise any trust. To answer your question specifically, you have to go back to sections 73, 74 and 75. This is where the corporation, when it receives a notice, has a certain duty of inquiry. If there is a claim, it can pay the shares or dividends, whatever is in dispute, into court and the complainant is forced to resolve the dispute by application to court within a limited period of time. That can be handled under this statute by way of summary application to the court—that is, by a motion in chambers.

**Senator Austin:** So those provisions still apply?

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The whole onus here is cast upon the trustee once the corporation deals only—

**Mr. Howard:** With the person named on the register. The real purpose of the provision is to make sure the transfer agent does not have to call in the trust agreement or the will, or however the trust is created, and interpret it in order to determine if a proposed transferor really has power to transfer. That cause nightmare problems in the United States, and in article 8 of the Uniform Commercial Code they brought in the English law.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We have this in practice, do we not?

**Mr. Howard:** This has been a traditional law in Canada, certainly for all of this century.

**Senator Austin:** I am sorry. I am missing something. I hope you can clear it up for me. If a transfer agent is served with notice, and the agent is an agent of the company—notice of some transfer or claim—my recollection of past practice is that the transfer agent, on the instruction of the corporation, caused an application to be made to pay those funds into court, to be paid out on the claim of the parties if the funds were the subject of a dispute. In other words, the corporation discharged its responsibility of having notice of a claim by turning the responsibility over to the court. As I understand what you have said today, that has never been the responsibility of the corporation under English law. That has always been the tradition. It has always been the responsibility of the corporation and its transfer agent. Under English law, what the corporation has not had to do, is, when the trustee was making the transfer, call in the trust instruments and examine them to determine whether the trustee had power to transfer in the context where there is no adverse claim. Where, however, a notice of adverse claim comes in in respect of the share that is held in trust, then the corporation must hold up the transfer,

*[Traduction]*

**M. Howard:** Dans cette partie de la loi, il y a une disposition spéciale. On doit l'interpréter dans le contexte général de la loi. La modification proposée ne fait que reprendre la loi britannique énoncée dans la Loi sur les corporations et dans la Loi sur les corporations canadiennes. Nous avons péché par exagération dans ce cas car nous avons emprunté la clause des États-Unis où, selon la coutume, une corporation est chargée de contrôler la gestion d'une fiducie ou de toutes les actions en fiducie. Tout ce que cet article stipule c'est simplement qu'une corporation n'est pas chargée de s'occuper d'une fiducie. Pour répondre à votre question de façon plus précise, il faut se reporter aux articles 73, 74 et 75. En vertu de ces dispositions, une corporation qui a reçu un avis est tenue de faire enquête sur les oppositions. S'il y a opposition, elle est payer au tribunal les actions ou les dividendes, en fonction de la requête, et le plaignant est contraint, pour régler le litige, d'en appeler au tribunal, dans les délais prescrits. Cela peut se faire, en vertu de cette loi, au moyen des procédures de déclaration sommaire de culpabilité, c'est-à-dire, d'une motion en référé.

**Le sénateur Austin:** Ces dispositions sont donc encore en vigueur?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il incombe uniquement au fiduciaire, lorsque la corporation ne traite qu'avec...

**M. Howard:** la personne inscrite au registre. Le vrai but de la disposition est d'éviter à l'agent de transfert de devoir demander l'accord fiduciaire ou le testament, selon la constitution de la fiducie, et l'interpréter pour déterminer si la partie qui entend effectuer le transfert est effectivement habilitée à le faire. Cette question a causé beaucoup d'ennuis aux États-Unis, et, dans l'article 8 du Uniform Commercial Code, ils ont fait appel à la loi britannique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette disposition est également en vigueur ici, n'est-ce pas?

**M. Howard:** C'est une loi en vigueur depuis longtemps au Canada, du moins depuis le début du siècle.

**Le sénateur Austin:** Je regrette. Quelque chose m'échappe. J'espère que vous pourrez m'éclairer. Si un agent de transfert reçoit un avis et qu'il représente une société, a coutume, si ma mémoire est bonne, veut que la partie qui effectue le transfert, sous la directive de la corporation, soumette une demande afin que les fonds soient remis au tribunal, et versés à la demande des parties s'ils font l'objet de la contestation. En d'autres termes, la corporation se déchargeait de sa responsabilité suite à la réception d'un avis d'opposition en la déléguant au tribunal. Si je comprends bien ce que vous avez dit aujourd'hui, la corporation n'a jamais assumé cette responsabilité aux termes de la loi britannique. La coutume a toujours été ainsi. La corporation et son agent de transfert ont toujours eu cette responsabilité. En vertu de la loi britannique, une corporation, lorsque le fiduciaire effectuait le transfert, n'était pas tenu de demander les documents et de les étudier pour décider si le fiduciaire était habilité à transférer lorsqu'il n'y avait pas d'opposition. Toutefois, lorsqu'une corporation reçoit un avis d'opposition au sujet d'une action qui est en fiducie, elle doit alors retarder le transfert, avertir de la réception d'un avis



*[Text]*

notify the party in whose name the share is registered that the adverse claim has come in, and then that party has to apply to a court to settle the adverse claim. Once the court order is set, then the transfer agent is free to transfer the security.

**Senator Cook:** This is all taken into consideration by sections 73, 74 and 75?

**Mr. Howard:** That sets out the procedure for dealing with adverse claims. It puts the corporation in this position if it follows the statutory procedural rules to determine the rights of the parties by forcing the issue to be resolved in a court on summary application.

**Senator Austin:** So the key words are "subject to section 72(7)?"

**Mr. Howard:** Yes. I do not want to mislead you, however. Section 72(7) states that if the transfer agent is unwise enough to call in the transfer instrument and examine it, then he makes himself responsible. The reason for that is, if he wants to assume that particular duty, then he will be held responsible accordingly. The UCC model and this bill does that in order to discourage transfer agents from calling in all that documentation. They have no legal duty to do it; they should not call it in; they should not hold up the transfer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You say that if they do they are responsible?

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there any requirement in the act— respecting intermeddling to that extent?

**Mr. Howard:** Yes. That is the Section just mentioned, Section 72(7).

**Senator Cook:** If they are intermeddling, they have to be right?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** What is the particular thing in section 47(1) that you are attempting to improve on?

**Mr. Howard:** The present section 47(1) confused a number of people because of the degree of over-kill in it. Since it declares in the absence of a adverse claim what has long been English and Canadian law, we did not need all of this detail in the provision. It only confused people. We put it in because we tried to maintain as much uniformity as possible with article 8 of the Uniform Commercial Code.

**The Chairman:** You may have condensed section 47 in this clause, but you have not added anything of substance?

**Mr. Howard:** No, sir, we certainly have not tried to change the substance.

**The Chairman:** It is just to make it easier for the lawyers by making it more concise?

**Mr. Howard:** It makes it more consistent with what has been traditional Anglo-Canadian law.

*[Traduction]*

d'opposition la partie au nom de laquelle l'action est inscrite; cette dernière doit alors présenter une requête à un tribunal pour régler la question de l'opposition. Lorsque le tribunal a rendu une décision, l'agent de transfert peut transférer la valeur.

**Le sénateur Cook:** Les articles 73, 74 et 75 tiennent-ils compte de tout cela?

**M. Howard:** Ils déterminent les procédures à suivre pour ce qui est des oppositions. La corporation qui adopte cette solution et suit le règlement officiel en vue d'établir les droits des parties choisit donc que cette question soit réglée devant un tribunal au moyen des procédures de déclaration sommaire.

**Le sénateur Austin:** Donc, les mots clés sont «en vertu du paragraphe 72(7)»?

**M. Howard:** Oui. Toutefois, je ne veux pas vous induire en erreur. Le paragraphe 72(7) prévoit en effet que si l'agent de transfert est mal avisé au point de demander à examiner les documents, il devient alors responsable. La raison est que, s'il veut se charger de cette tâche, il en sera alors tenu responsable. Les dispositions de l'UCC et de ce bill sont ainsi formulées afin de dissuader les agents de transfert qui seraient tentés d'examiner tous les documents sans exception. Selon la loi, ils ne sont pas obligés de le faire; ils ne doivent pas présenter de telles requêtes et ils ne doivent pas retarder le transfert.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites que s'ils le font, ils sont tenus responsables?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La loi comporte-t-elle des exigences en matière d'interventions à ce niveau?

**M. Howard:** Oui. Dans l'article 72(7), celui que nous venons de mentionner.

**Le sénateur Cook:** S'ils décident d'intervenir, ils doivent avoir raison?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Quel point du paragraphe 47(1) tentez-vous d'améliorer?

**M. Howard:** Le paragraphe 47(1) actuel déroute un grand nombre de personnes en raison de sa trop grande complexité. Par ailleurs, comme il établissait, en l'absence d'une réclamation adverse, ce qui existe depuis longtemps dans les lois anglaises et canadiennes, nous n'avions pas besoin d'autant de détails. Ces derniers ne faisaient qu'ajouter à la confusion. Nous l'avons inclus parce que nous avons tenté de garder le plus d'uniformité possible entre cette disposition et l'article 8 du Uniform Commercial Code.

**Le président:** vous avez peut-être condensé l'article 47, mais vous n'avez rien ajouté de substantiel, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Non, monsieur, nous n'avons sûrement pas essayé de modifier la substance de cet article.

**Le président:** Vous vouliez simplement faciliter la tâche des avocats en rendant cet article plus concis, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Nous l'avons reformulé en fonction du libellé habituel des lois anglaises et canadiennes.

[Text]

**Mr. Martin:** Clause 22 relates to section 49(d), and deals with burden of proof in the case concerning an impugned securities transfer. It substitutes the word "exists" for the phrase "going to the validity of the security", to parallel the Uniform Commercial Code and the Ontario Business Corporations Act, and to avoid use of the term "validity", which has a specific meaning under Part VI, particularly in section 51.

**The Chairman:** Is clause 22 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 23 relates to sections 51 and 56 of the act, which deal with subheadings. It is an addition of subheadings before sections 44, 51, 56 and 71 to distinguish the discrete sub-parts of Part VI, corresponding to the subdivision of the Uniform Commercial Code.

**Senator Macnaughton:** That is purely procedural?

**Mr. Martin:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It looks like a section of the Bills of Exchange Act.

**Mr. Howard:** Yes, senator. Part VI tries, as far as possible, to characterize all security certificates as negotiable instruments. Therefore, each provision is an analogue of the like provision in the Bills of Exchange Act.

**The Chairman:** Is this approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 24 is a new subsection (1) of section 70 of the act. This deals with immunity of an agent in respect of good faith conversion of a security certificate. It deals with the addition of the counterpart of the Uniform Commercial Code and Ontario Business Corporations Act, section 89, to maintain uniformity, so that a broker who deals in shares of a federal corporation has the same immunity from a claim based on conversion in each common law province.

**Senator Macnaughton:** Does the Quebec situation arise here?

**Mr. Howard:** It is very difficult to say, because the law of conversion, as such, does not exist in Quebec. They attempt to resolve securities problems in a different manner.

I mentioned this provision yesterday pointing out that, constitutionally, this is as far as we have ever reached out under the ancillary document. The reason for that is, as I mentioned yesterday, that if this provision is not in the act, then a federal corporation, or a share issued by a federal corporation in Ontario is treated differently than a share issued by an Ontario corporation in Ontario. In short, in the absence of this provision, a broker has different conversion liabilities, depending on whether it is a federal or Ontario corporation.

[Traduction]

**M. Martin:** L'article 22 modifie le paragraphe 49(d) de la loi actuelle et traite du fardeau de la preuve qui incombe au demandeur dans le cas d'un transfert douteux de valeurs mobilières. Dans la version anglaise, on remplace l'expression «going to the validity of the security» par le mot «exists» par souci d'uniformité avec le Uniform Commercial Code et la Loi ontarienne sur les corporations commerciales et pour éviter le terme «validity» qui a une signification précise dans la partie VI, notamment à l'article 51.

**Le président:** L'article 22 est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 23 modifie les articles 51 et 56 de la loi actuelle et se rapporte à l'insertion de rubriques additionnelles. Celles-ci doivent être insérées avant les articles 44, 51, 56 et 71 et servent à distinguer les différents chapitres de la partie VI qui correspondent aux subdivisions du Uniform Commercial Code.

**Le sénateur Macnaughton:** Il s'agit d'une pure formalité, n'est-ce pas?

**M. Martin:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela me rappelle un article de la Loi sur les lettres de change.

**M. Howard:** Vous avez raison, Sénateur. La partie VI tente, autant que possible d'identifier tous les certificats de valeurs mobilières comme des effets négociables. Par conséquent, chaque disposition reproduit une disposition analogue de la Loi sur les lettres de change.

**Le président:** L'article 23 est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 24 ajoute le paragraphe (1) à l'article 70 de la loi actuelle. Il traite de la non-responsabilité du mandataire qui négocie de bonne foi des valeurs mobilières. Pour fins d'uniformité, on y a ajouté la contre-partie du Uniform Commercial Code et l'article 89 de la Loi ontarienne sur les corporations commerciales, afin de permettre au mandataire qui négocie des actions d'une corporation fédérale d'avoir la même immunité en cas de réclamation accordée par toutes les lois provinciales basées sur le droit coutumier.

**Le sénateur Macnaughton:** La loi du Québec pose-t-elle alors un problème?

**M. Howard:** C'est très difficile à dire, parce qu'il n'existe pas de lois de conversion comme telles au Québec. Dans cette province, on essaie de régler les questions de valeurs mobilières d'une autre façon.

En parlant de cette disposition hier, j'ai insisté sur le fait que, sur le plan constitutionnel, c'est le plus loin que nous étions allés sous le régime de la loi précédente. La raison en est bien simple. Comme je l'ai mentionné hier, si cette disposition n'était pas incluse dans la loi, une corporation fédérale, ou une action émise par une corporation fédérale en Ontario seraient traitées différemment d'une action émise par une corporation ontarienne en Ontario. Bref, en l'absence de cette disposition, un courtier a des obligations de conversion différentes, selon qu'il s'agit d'une société fédérale ou d'une de l'Ontario.



## [Text]

This makes the law uniform with Ontario, Manitoba and Saskatchewan. It would be an anomaly in Quebec law simply because conversion, as such, is not a concept there. However, I think the results would be roughly similar.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask you a general question about having the act correspond to existing provisions in provincial statutes. Are they as meticulous in their amending to conform to some of the principles that are in their acts?

**Mr. Howard:** We are hoping to build up some kind of institution whereby the directors of the corporations branches will meet at least once a year to consider these.

**Mr. Sparling and I** attended a meeting in September in Regina. That was a first attempt in trying to consider achieving greater uniformity in the statutes. In fact, both Manitoba and Saskatchewan have adopted the Canada Business Corporations Act word for word.

Before any recommendations are made here we discuss it with them to make sure we are not creating any problems for them. So, we are gradually developing this kind of mechanism.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Howard, at the time of the meeting of the Canadian Bar Association every year the commissioners on uniformity meet. Do they have any input into this?

**Mr. Howard:** Mr. Jim Ryan, who is the secretary of the commissioners for uniformity, attended the meeting in Regina to represent the uniformity commissioners at the meeting. We are trying to integrate them in this process, too, but from our point of view the immediate problem is to make sure that the directors of the corporations branch, who administer these laws from day to day, do get together to discuss any proposed amendments.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Thank you.

**Senator Macnaughton:** We are getting closer and closer in certain areas.

**The Chairman:** Are there any further questions? Approved.

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 25 deals with section 94, fiduciary duty and duty of care of a receiver. The generalization of the standards to delete the anomalous "special consideration" qualification and to adapt the wording that can also be employed in the proposed bankruptcy law.

**Mr. Howard:** Nothing is substantially new here except that paragraph (b) in the bill adds the phrase "control in a commercially reasonable manner." It thus avoids cross reference to section 117, which is really not appropriate in the circumstances of a receiver. It is a broad declaration of fiduciary duty and of the duty of care of the receiver. It just recognizes that it is a very relativistic concept in law. It does make clear that a receiver is a fiduciary and should not have any conflict of interest or of duty when dealing with property he holds as a receiver.

## [Traduction]

Cela rend la loi uniforme en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan. Ce serait une anomalie dans la loi du Québec, simplement par suite du fait que la conversion n'y constitue pas en soi, un concept. Toutefois, je pense que les résultats seraient à peu près similaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je vous interroger sur le soin qu'on apporte à faire correspondre la loi aux dispositions existantes dans les lois provinciales. Sont-ils aussi méticuleux pour plier leurs modifications aux principes qui y sont énoncés dans leurs lois?

**M. Howard:** Nous espérons créer un genre d'organisme qui permettra aux directeurs des filiales des sociétés de se rencontrer au moins une fois par an pour étudier ces questions.

Monsieur Sparling, j'ai assisté en septembre à une réunion à Regina, où on a essayé, pour la première fois, d'étudier le moyen d'obtenir une plus grande uniformité dans les lois. En fait, le Manitoba et la Saskatchewan ont adopté intégralement la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Avant de formuler des recommandations, nous en discutons avec ces provinces afin de nous assurer que nous ne leur créons pas de problèmes. Nous sommes donc en train de mettre graduellement au point ce genre de mécanisme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Howard, chaque année, au moment de la réunion de l'Association du barreau Canadien, les commissaires à l'uniformité se réunissent; jouent-ils un rôle quelconque?

**M. Howard:** M. J. Jim Ryan, secrétaire des commissaires à l'uniformité, a assisté à la réunion de Regina pour les y représenter. Nous essayons de les intégrer également dans ce processus mais, à notre point de vue, le problème immédiat est de veiller à ce que les administrateurs de ces filiales, préposés à l'application de ces lois d'un jour à l'autre, se réunissent pour discuter des amendements projetés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vous remercie.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous nous rapprochons de plus en plus dans certains domaines.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Adopté.

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 25 traite de l'article 94, obligation de représentant et obligation de diligence d'un séquestre. La généralisation des normes supprime la restriction anormale «attention particulière» et adapte le libellé qui peut être également utilisé dans la Loi sur la faillite, projetée.

**M. Howard:** Il n'y a rien ici de très nouveau sauf que l'alinéa (b) du Bill ajoute la phrase «gérer conformément aux pratiques commerciales raisonnables». Cela évite un renvoi à l'article 117, qui n'est vraiment pas approprié dans le cas d'un séquestre. Il s'agit d'une déclaration générale de l'obligation de représentant et de l'obligation de diligence d'un séquestre. Elle admet simplement que c'est un concept très relativiste en droit. Elle ne fait pas clairement apparaître qu'un séquestre est un représentant qui ne doit pas avoir de conflits d'intérêts ou de fonctions lorsqu'il s'occupe des biens qu'il détient à titre de séquestre.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** What other federal statutes are there that set out the powers and duties of a receiver or a receiver manager? Are there any in bankruptcy?

**Mr. Howard:** Not really. The proposed bankruptcy bill will deal with it extensively. The problem in the administration of the bankruptcy law is that we think one-half of the aggregate of all realizations are taking place through receiverships outside the Bankruptcy Act. We are not convinced that that is necessarily harmful. We are in the bill recommending that we have the power to gather statistics, at least from the licensed trustees in bankruptcy who are administering most of these receiverships so that we can determine what is going on. Indeed, on a cooperative basis with the trustees we are currently doing that in the bankruptcy branch.

To my knowledge there is no other statute that deals specifically with receivers.

**The Chairman:** Mr. Howard, I suppose all you can say about this clause in relation to section 94 of the act is that it changes "may" to "shall," and possibly it becomes with its changed wording less paternal.

**Mr. Howard:** In what way? Do you mean that it could impose a slightly stricter standard on a receiver?

**The Chairman:** I notice in section 94 that a receiver or a receiver manager appointed is told what he can do, and one thing is that he may give special consideration to the interest of the person by or on behalf of whom he is appointed. You certainly do not spell that out in this amending clause.

**Mr. Howard:** It is that "except" clause, of course, that is being deleted. We are substituting this "commercially reasonable manner."

**The Chairman:** I think the deletion is a good thing.

**Mr. Howard:** Yes, because it seems to imply that a fiduciary does not have to live up to the general concept of fiduciary duty at common law.

**Senator Austin:** I thought you were saying that it amounts to the same thing. You said there was no substantive change. How do the two amount to the same thing?

**Mr. Howard:** Simply because under either concept a receiver or fiduciary's duty is very relativistic depending on the circumstances of the specific case.

**Senator Austin:** I thought you would say that special consideration is still something the fiduciary is allowed to give provided he can point to a commercially reasonable practice.

**Mr. Howard:** That is correct, sir. That would be one factor when the court is considering all of the circumstances of his alleged breach of duty.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelles sont les autres lois fédérales qui énoncent les pouvoirs et les obligations d'un séquestre ou d'un séquestre-gérant? En existe-t-il dans le domaine de la faillite?

**M. Howard:** Pas vraiment. Le bill projeté sur la faillite en traitera de façon approfondie. Dans l'administration de la Loi sur la faillite, le problème réside en ce que nous pensons que la moitié de toutes les réalisations est effectuée par l'intermédiaire de syndicats de faillites, en dehors de la Loi sur la faillite. Nous ne sommes pas convaincus que cela est nécessairement néfaste. Dans le bill, nous recommandons que nous ayons le droit de rassembler des statistiques, du moins auprès des syndicats de faillite qui administrent la plupart de ces syndicats de faillite, afin d'être en mesure de déterminer ce qui se passe. En fait, sur une base de coopération avec les syndicats, nous faisons d'ordinaire cela dans le domaine de la faillite.

A ma connaissance, il n'y a pas d'autres lois qui traitent de façon précise des séquestres.

**Le président:** Monsieur Howard je suppose que tout ce que vous pouvez dire au sujet de cet article se rapportant à l'article 94 de la Loi, c'est qu'il change le mot «peut» en «doit» et de ce fait, devient peut-être moins paternaliste.

**M. Howard:** De quelle façon? Voulez-vous dire qu'il pourrait imposer une norme légèrement plus stricte à un séquestre?

**Le président:** Je remarque qu'à l'article 94, on dit à un séquestre ou à un séquestre gérant nommé ce qu'il peut faire plus précisément qu'il peut porter une attention particulière aux intérêts de la personne qui l'a nommé ou pour le compte de laquelle il l'a été. Vous ne stipulez certainement pas cela dans l'amendement.

**M. Howard:** Bien entendu, c'est cet article de «réserve» qui est supprimé. Nous le remplaçons par «conformément aux pratiques commerciales raisonnables».

**Le président:** Je pense que la suppression est opportune.

**M. Howard:** Oui parce qu'elle semble impliquer qu'un syndic ne doit pas se conformer au concept général du syndic en droit commun.

**Le sénateur Austin:** Je croyais que vous disiez que cela revenait à la même chose. Vous avez dit qu'il n'y avait pas de changement important. Comment ces deux aspects peuvent-ils se regrouper?

**M. Howard:** Tout simplement, parce que selon les deux notions, l'obligation du séquestre ou du fiduciaire est très relative, en ce sens qu'elle dépend des circonstances entourant chaque cas.

**Le sénateur Austin:** Je croyais que vous alliez dire que le fiduciaire peut toutefois apporter une attention particulière pourvu qu'il agisse conformément aux pratiques commerciales raisonnables.

**M. Howard:** C'est exact, monsieur. Cela serait un des aspects dont le tribunal tiendrait compte dans son étude des circonstances entourant une accusation de non respect des obligations.



[Text]

**Senator Austin:** So long as he can show that some other fiduciary might reasonably have acted in the same way he does not have to show that others necessarily would have followed that same choice. Reasonable men can differ and so he is allowed the discretion of partiality towards his appointer to the extent that reasonable men can differ.

**Mr. Howard:** Yes, sir, that would still be a factor to be considered.

**Senator Austin:** I am troubled then by the word "shall." It seems to me there is a substantive change. Before it was "may give special consideration." Perhaps I am misreading this, but now he "shall" act in a commercially reasonable manner. Does the word "shall" in any way indicate that he is under more obligation to the appointer than he used to be?

**Mr. Howard:** Not really. It connotes that he has an unequivocal duty. The difficulty with the previous wording is that some people interpreted it to mean that he did not have any real statutory duty, because he "may" use his discretion unqualifiedly so long as he is acting in the interests of the creditor who appointed him.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Your amendment is broad and the way in which I read it is that what was in the act before emphasized the importance of the appointer's interest. I think now this is proposing to say he has the general interest or he has a duty to perform and in performing that duty he must act honestly and in good faith and control the property in a commercially reasonable manner without giving undue preference to anybody.

**The Chairman:** Except, Senator Connolly, if first of all you ask why a receiver or a receiver manager is appointed, you conclude that very often he is appointed by a secured creditor or by a preferred creditor to take charge of the assets. Really, his interest then is to protect the interests of the people who put him in there. As a matter of law I think that is his function. He sells the assets, if that is the course of action, or he carries on the business, but he is always looking to the interests of the people he represents.

**Senator Cook:** That is all right so long as he acts honestly and in good faith. It seems well expressed to me. It prevents the receiver from doing various things. He cannot be dishonest, he cannot show bad faith, he cannot be grossly negligent. In other words, he has to act in accordance with the "reasonable" test, which seems to get at him in every way.

**Senator Austin:** Mr. Howard, you were about to answer my question.

**Mr. Howard:** In response to your question, Senator Austin, most of the debate on this came up in respect of the preparation of the proposed new bankruptcy law and there, of course, the representatives of the ordinary unsecured creditors were worried that, if we did not have this test of the "commercially reasonable manner", then the receiver representing the secured creditor could come in and look at only the interests of his

[Traduction]

**Le sénateur Austin:** Pourvu qu'il puisse démontrer qu'un autre fiduciaire aurait pu, raisonnablement, agir de la même façon, il n'est pas tenu de démontrer que les autres auraient nécessairement fait le même choix. Des hommes raisonnables peuvent agir différemment et il peut donc être partial dans le choix de la personne qu'il nomme, dans la mesure où des hommes raisonnables peuvent diverger d'opinion.

**M. Howard:** Oui, Monsieur, il faudrait toujours tenir compte de ce facteur.

**Le sénateur Austin:** Je m'inquiète donc du mot «doit». Cela me semble représenter un changement important. Auparavant, on disait: «peut apporter une attention particulière...» Je fais peut-être erreur, mais maintenant il semble qu'il doive agir conformément aux pratiques commerciales raisonnables. Le mot «doit» indique-t-il que les obligations du séquestre envers la personne qui l'a nommé sont plus grandes qu'auparavant?

**M. Howard:** Pas vraiment. Cela sous-entend qu'il a une obligation non équivoque. Le problème avec le libellé précédent était que certaines personnes prétendaient que le séquestre n'avait aucune obligation statutaire réelle, parce qu'il «pouvait prendre toutes les décisions, pourvu qu'il agisse dans l'intérêt du créancier qui l'avait nommé».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Votre modification est très vaste, et d'après ce que je puis comprendre, le libellé précédent de la Loi soulignait davantage l'importance de l'intérêt de la personne qui avait nommé le séquestre. Je crois maintenant que l'intention du libellé est de souligner que le séquestre doit s'acquitter d'une obligation, et que ce faisant il doit agir en toute honnêteté et bonne foi, et gérer les biens de la société conformément aux pratiques commerciales raisonnables, sans privilégier indûment quiconque.

**Le président:** Sauf, sénateur Connolly, que si vous commencez par demander pourquoi un séquestre ou un séquestre-gérant est nommé, vous vous rendez compte que, très souvent, il est nommé par un créancier garanti ou par un créancier privilégié, pour gérer l'actif. Vraiment, son devoir est alors de protéger les intérêts de ceux qui l'ont nommé à ce poste. En fait, au regard de la loi, je crois que c'est là sa fonction. Il vend les biens, si les circonstances s'y prêtent, ou gère l'entreprise, mais doit toujours servir les intérêts des gens qu'il représente.

**Le sénateur Cook:** Cela est très bien tant qu'il agit en toute honnêteté et de bonne foi. Ce passage me semble bien exprimé. Il limite pour ainsi dire le séquestre, qui ne peut plus être malhonnête, de mauvaise foi, ou négligeant. Autrement dit, il doit agir «conformément aux pratiques commerciales raisonnables», auxquelles il ne semble pouvoir se soustraire.

**Le sénateur Austin:** Monsieur Howard, vous étiez sur le point de répondre à ma question.

**M. Howard:** Pour répondre à votre question, sénateur Austin, je dirais que la plus grande partie de la discussion à ce sujet a porté sur la préparation de la proposition de modification de la mesure législative sur les faillites et, naturellement, les représentants des créanciers non garantis ordinaires se sont inquiétés du fait que si la loi ne prévoyait pas que le séquestre doit agir «conformément aux pratiques commerciales raisonnables».

*[Text]*

secured creditor and ignore the interests of the other creditors who, of course, are alleging improvident realization.

This attempts to generalize that to make it clear that the receiver, although he may not have much responsibility towards the other creditors, cannot ignore their interests. He must act in accordance with the commercially reasonable manner. He should not make a sacrifice sale today, if by deferring realization he can get a better price at a later date and satisfy the claim of the secured creditor on behalf of whom he acts and have a residue available for the unsecured creditors.

**Senator Barrow:** It places an added responsibility?

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Austin:** I think the proposed amendment is a good rephrasing; but I really believe that you have changed the delicacy of the balance somewhat.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think that is the idea. I start with the chairman's observation that the original drafting was more or less loaded in favour of the secured creditor. That loading is diminished considerably as a result of this.

**The Chairman:** I am wondering whether or not it is, because you cannot conceive that a receiver and manager can behave, as a matter of law, less than honestly and in good faith, and in a commercially reasonable manner. I would think that is the duty of his office.

**Senator Cook:** Any special consideration he can give is limited by section 117(1)(b).

**The Chairman:** The connotation of that would bother me. I do not know why we did not strike it out when we were dealing with the earlier bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How did you get that cross reference?

**Senator Cook:** I am looking at the original section 94, which says "subject to section 117," and section 117 says:

... exercise with care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in competent circumstances.

You cannot get it much wider than that.

**The Chairman:** I think it leans too far the other way.

**Senator Cook:** However, I think it is an improvement.

**Senator Molson:** The wording is "as if he were a director." I am wondering whether there is a change in this aspect as a result of the amendment. In section 94 the wording is: "as if he were a director". I am wondering if that is a change in the aspect of any substance.

**Mr. Howard:** We assume not. All we did was take the section 117 standards that apply to a director and bring them

*[Traduction]*

bles, le séquestre représentant le créancier garanti pourrait ne s'occuper que des intérêts de ce dernier et ne pas tenir compte de ceux de autres créanciers qui, naturellement, disent qu'il y a là imprévoyance.

On tente ici de souligner que le séquestre, même s'il n'a pas vraiment d'obligation envers les autres créanciers, ne peut ignorer leurs intérêts. Il doit agir conformément aux pratiques commerciales raisonnables. Il ne devra pas vendre à perte aujourd'hui, si, en retardant cette vente, il peut obtenir un meilleur prix ultérieurement, suffisant à rembourser le créancier garanti qu'il représente, verser une certaine somme aux créanciers non garantis.

**Le sénateur Barrow:** Cela ajoute une responsabilité de plus?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Austin:** D'après moi, le nouveau libellé de l'amendement proposé est excellent; mais je pense que vous avez modifié quelque peu la délicatesse de l'équilibre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'était notre intention. Je pense à l'observation qu'a formulée le président, selon laquelle le libellé original était plus ou moins en faveur du créancier nanti. L'amendement proposé rétablit un peu l'équilibre.

**Le président:** Je me demande si c'est vraiment le cas, car on ne peut concevoir que le séquestre et le séquestre-gérant peuvent se comporter, question de droit, autrement qu'honnêtement et en toute bonne foi, et d'une manière raisonnable, conformément aux pratiques commerciales. Il me semble que ces fonctions sont inhérentes à son poste.

**Le sénateur Cook:** Le sous-alinéa 77 1) b) limite toute considération spéciale qu'il pourrait accorder.

**Le président:** C'est cette connotation qui me trouble un peu. Je ne sais pas pourquoi nous n'avons pas rayé cette disposition au moment d'examiner le projet de loi antérieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Où avez-vous pris ce renvoi?

**Le sénateur Cook:** Je regardais l'article 94 original qui stipule: «l'article 117 s'applique . . . », lequel article prévoit:

... apporter à ses fonctions les soins, la diligence et la compétence dont une personne raisonnablement avisée ferait preuve dans des circonstances comparables.

On ne peut parler de façon plus générale.

**Le président:** Je pense qu'on a poussé trop loin dans l'autre sens.

**Le sénateur Cook:** Mias il y a tout de même eu une amélioration.

**Le sénateur Molson:** Mais on dit, "comme s'il était administrateur. Je me demande si cela a été modifié, dans l'amendement. En effet, l'article 94 stipule, comme s'il était administrateur. Je me demande si c'est une modification substantielle.

**M. Howard:** Nous ne le pensons pas. Tout ce que nous avons fait, c'est de tirer de l'article 77 les normes qui s'appliquent



[Text]

over into the modified version of section 94; and in the duty of care standards particularized by adding the words "commercially reasonable manner."

**Senator Austin:** If I were a receiver, all you have done is to remove a little bit of comfort from me in terms of guidance as to how I might behave?

**Mr. Howard:** That is true.

**Senator Austin:** I think you have shifted the burden somewhat. I agree with the way you have shifted it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask whether the chairman thinks, in view of the observation he made a moment ago, whether there should be more in this to indicate that the receiver should not only consider the interests of the secured or preferred creditors but also that of the ordinary creditors? I do not know whether you implied that.

**The Chairman:** All section 94 says is that the receiver shall behave as if he were a director of a corporation. They refer to section 117, which deals with the duties of directors. I am wondering whether that is a good comparison to put in there, because if we look at 117 we see that it uses the language of "honestly," "in good faith," and "in the best interests of the company," and things like that. Frankly, I like this better. We may not have answered your question, Senator Molson.

**Senator Molson:** I think I understand. It has taken those responsibilities and brought them over here. To me it is clearer.

**Senator Cook:** I notice one unusual thing in section 94. It makes them do all the things that directors have to do. One of the things that a director has to do is to comply with this act. I don't know whether you meant to imply that a receiver does not have to.

**Mr. Howard:** That was one of the problems. The cross reference did not quite fit the case, and that is why it was recommended that we get back to the more general language in section 94. The reason we did not refer to the point of looking after the interests of subordinate creditors is that he should also look after the interests of the debtor. We prefer to leave it in general language.

**The Chairman:** Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** I have a note here that yesterday we discussed clause 26, which deals with section 97(2), and we approved it.

**Mr. Martin:** I failed to make a note of that.

**The Chairman:** Perhaps you would like to say a few words to clarify it.

**Mr. Martin:** That approval can be confirmed now.

[Traduction]

aux administrateurs et de les intégrer à la version modifiée de l'article 94; et en ce qui concerne les normes relatives aux fonctions, nous avons simplement ajouté les mots: d'une manière raisonnable, conforme aux pratiques commerciales.

**Le sénateur Austin:** Si j'étais séquestre par exemple, ce que vous avez fait se limite à m'avoir enlevé un peu de confort en termes d'orientation pour ce qui est de la façon dont je devrais me comporter?

**M. Howard:** C'est vrai.

**Le sénateur Austin:** Je crois que nous avons mieux distribué le fardeau. Je suis d'accord avec la façon dont vous avez procédé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrais-je savoir si le président pense, à la lumière de l'observation qu'il a formulée plus tôt, si on devrait préciser que le séquestre ne devrait pas seulement tenir compte des intérêts des créanciers nantis ou privilégiés mais également, de ceux des créanciers ordinaires? Je ne sais pas si vous l'avez sous-entendu.

**Le président:** Tout ce que l'article 94 stipule est que le séquestre devra se comporter comme s'il était administrateur de la corporation. Il renvoie à l'article 117 qui traite des fonctions des administrateurs. Je me demande si c'est une bonne comparaison, car si vous examinez l'article 117, vous constaterez qu'on y utilise les termes: intégrité, bonne foi, au mieux des intérêts de la société, etc. Franchement, je préfère ce libellé. Mais cela ne répond peut-être pas à votre question, sénateur Molson.

**Le sénateur Molson:** Je crois comprendre. Vous avez pris ces responsabilités et elles figurent maintenant ici. Il me semble que c'est plus clair.

**Le sénateur Cook:** J'ai remarqué une chose assez inhabituelle dans l'article 94. En effet, on y stipule que les séquestres doivent se comporter de la même façon qu'un administrateur. Une des choses que l'administrateur doit faire est d'obéir à la présente loi. Alors je me demande si cela ne sous-entend pas que le séquestre n'est pas obligé de s'y conformer.

**M. Howard:** C'est un des problèmes que nous avons étudiés. Le renvoi n'est pas tout à fait opportun et c'est pourquoi il a été recommandé que le libellé de l'article 94 soit plus général. Si nous n'avons pas parlé de tenir compte des intérêts des créanciers secondaires, c'est qu'il doit également s'occuper des intérêts du débiteur. Nous avons préféré le laisser en langage plus général.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** J'ai ici une note qui signale que nous avons discuté hier de l'article 26 qui porte sur l'alinéa 97(2), il semble que nous l'ayons adopté.

**M. Martin:** Je n'en ai pas pris note.

**Le président:** Voudriez-vous ajouter quelques mots pour clarifier cela?

**M. Martin:** On peut maintenant confirmer cette approbation.

*[Text]*

**The Chairman:** Are there any questions on clause 26? Are there any changes? Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** We come now to clause 27.

**Mr. Martin:** Clause 27 is a rewording of subsection (5) of section 98 of the act, shareholder proposal. It is a modification to limit to voting shareholders the right to make a proposal to make, amend or repeal a by-law, paralleling subsection 131(1), the basic proposal provision.

**The Chairman:** Without having to read it, can you tell me how the proposal proceeds under section 98(5)?

**Mr. Howard:** You really have to look at section 131(1), which starts out:

A shareholder entitled to vote at an annual meeting may make a proposal.

Usually the proposal relates, for example, to an amendment to the by-laws or articles of a corporation. At common law this was not clear. Therefore we added this particular provision 97(2) to make it clear that a shareholder could make such a proposal. We had left out—quite frankly, by accident—the relationship to a voting shareholder. This simply clears up that anomaly and makes it correspond to section 131. We have three or four of these throughout the bill, and each is the same. It limits this right to a voting shareholder in accordance with section 131.

**The Chairman:** Under section 131 a shareholder who wants to raise this question and make a proposal has to give notice to the company beforehand?

**Mr. Howard:** Yes—basically 90 days notice.

**The Chairman:** Where is the time limit there? There is not a time limit in section 131.

**Mr. Howard:** Look at section 131(5)(a) and you will see the provision. Of course, we never know when a shareholders meeting is going to take place. Therefore we added it to the anniversary date of the previous meeting.

**The Chairman:** We are tying it in with the guidelines in section 131.

**Mr. Howard:** Yes, Mr. Chairman, the general proposal provision.

**The Chairman:** In those circumstances it looks reasonable. Does this have your approval?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 28, Mr. Chairman, adds an additional paragraph to subsection (1) of section 99 dealing with the exception from organization meeting requirements. The proposed amendment is an addition of exception in cases of amalgamation and continuance, where an organization meeting would be an empty formality.

*[Traduction]*

**Le président:** Y a-t-il des questions au sujet de l'article 26? Y a-t-il des changements? Est-il approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Nous en arrivons à l'article 27.

**M. Martin:** L'article 27 reprend sous une autre forme le paragraphe 98(5) de la loi, concernant la proposition d'un actionnaire. Il s'agit d'une modification qui limite aux actionnaires habilités à voter le droit de proposer l'adoption, la modification ou la révocation d'un règlement, et ce conformément au paragraphe 131(1), disposition générale concernant les propositions.

**Le président:** Sans vous demander de citer exactement la loi, pouvez-vous me dire quelles sont les modalités stipulées au paragraphe 98(5) au sujet des propositions?

**M. Howard:** Il faut en fait examiner le paragraphe 131(1), qui commence ainsi:

Les actionnaires habiles à voter lors d'une assemblée annuelle peuvent faire une proposition.

En général, la proposition concerne par exemple une modification aux règlements ou articles d'une corporation, ce qui n'était pas clair selon le droit coutumier. Nous avons donc ajouté ce paragraphe 97(2) afin de montrer qu'un actionnaire pourrait faire une telle proposition. Nous avons omis—par accident, vous dirais-je franchement—de mentionner que l'actionnaire devait être habilité à voter. Ainsi, nous avons dissipé cette anomalie, et la disposition est conforme à l'article 131. Il existe trois ou quatre dispositions identiques dans le projet de loi. Conformément à l'article 131, elles limitent ce droit à un actionnaire ayant qualité pour voter.

**Le président:** En vertu de l'article 131, un actionnaire qui veut soulever cette question et présenter une proposition doit, au préalable en aviser la société, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui, il faut, grosso modo, un préavis de 90 jours.

**Le président:** Je ne vois pas ce délai ici, il n'est pas à l'article 131.

**M. Howard:** Vous verrez cette disposition à l'alinéa 131(5)(a). Naturellement, nous ne savons jamais à quelle date une assemblée d'actionnaires aura lieu, c'est pourquoi nous l'avons fixés à la date anniversaire de la réunion précédente.

**Le président:** Nous avons voulu nous fier aux directives stipulées à l'article 131.

**M. Howard:** Oui, monsieur le président, la disposition générale concernant les propositions.

**Le président:** Dans ces circonstances, cela paraît raisonnable. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 28 ajoute une disposition après le paragraphe 99(1); elle prévoit une exception à l'obligation d'organiser une assemblée. La modification proposée ajoute cette exception dans le cas de fusions et de prorogations, où une assemblée administrative serait une formalité inutile.



## [Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Because they already have their by-laws?

**Mr. Howard:** Yes, senator, that is correct.

**The Chairman:** That is an exception from section 99(1.1).

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would that not be understood?

**Mr. Howard:** The difficulty is that I wanted to make clear under section 99 that all of the formalities that relate to the incorporation of a new corporation act be telescoped into one meeting in order to avoid, as you mentioned yesterday, these four, five, or even eight meetings that are required under the Canada Corporations Act.

**The Chairman:** They have their own guidelines in connection with the amalgamation and the creation of by-laws and everything else.

**Mr. Howard:** In the case of amalgamation or continuance, the whole question of by-laws is already settled. Therefore, no organizational meeting is required.

**The Chairman:** Is that approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 29 is a rewording of 117(3) dealing with no exculpation from directors' and officers' duties. The proposed amendment is an addition of a reference to section 140(4), the unanimous shareholder provision that enables shareholders to assume direct control of a corporation, to reconcile an implied conflict between the two provisions.

**The Chairman:** This is really a rewrite?

**Mr. Martin:** Yes, Mr. Chairman. It is a rewrite of the subsection.

**The Chairman:** Does this have your approval?

**Hon. Senators:** Agreed. Approved.

**The Chairman:** We stood clause 30 yesterday. Are you ready to go ahead with it today?

**Mr. Martin:** Yes. The amendment is in the group of amendments which you have before you. It relates to lines 14 to 23. It is really all part of subclause (4) of clause 30. It reads as follows:

—any liability incurred by him

(a) in his capacity as a director or officer of the corporation, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation, or

(b) in his capacity as a director or officer of another body corporate where he acts or acted in that capacity at the corporation's request, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the body corporate.

Clause 30 relates to subsections (3) and (4) of section 119 of the act.

## [Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puisque dans ce cas les règlements existent déjà?

**M. Howard:** Oui, sénateur, c'est exact.

**Le président:** C'est donc une exception au paragraphe 99(1).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce que cela peut prêter à confusion?

**M. Howard:** Le problème est que je voulais bien faire comprendre qu'en vertu de l'article 99 toutes les formalités concernant l'obtention d'un nouveau certificat de constitution se fassent en une seule assemblée, afin d'éviter, ainsi que vous l'avez déjà dit hier, ces quatre, cinq ou huit assemblées qu'exige la Loi sur les corporations canadiennes.

**Le président:** Elles ont déjà leurs propres directives concernant la fusion, la création de règlements et toutes les autres questions.

**M. Howard:** Dans le cas des fusions ou des prorogations, la question des règlements est déjà entièrement réglée. Il n'est donc pas nécessaire de tenir une assemblée organisationnelle.

**Le président:** Est-ce d'accord?

**Des voix:** Oui.

**M. Martin:** L'article 29 reprend en d'autres termes le paragraphe 117(3) concernant l'absence d'exonération des fonctions des administrateurs ou des dirigeants de corporations. La modification proposée mentionne le paragraphe 140(4), disposition relative à la convention unanime des actionnaires autorisant ces derniers à exercer un contrôle direct sur une corporation, afin de résoudre un conflit implicite entre les deux dispositions.

**Le président:** Il s'agit en fait d'une nouvelle rédaction?

**M. Martin:** Oui, monsieur le Président. Il s'agit d'un remaniement de l'alinéa.

**Le président:** Reçoit-il votre approbation?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Nous avons réservé hier l'article 30. Êtes-vous disposés à vous y attaquer aujourd'hui?

**M. Martin:** Oui. L'amendement se trouve au nombre de ceux qui vous ont été soumis. Il vise les lignes 8 à 18, mais en fait, tout l'alinéa 30(4) de l'article 30, qui se lit maintenant comme suit:

—la responsabilité qu'elles encourent:

a) pour avoir agi en qualité d'administrateur ou de dirigeant de la société, sauf si elles n'ont pas servi honnêtement et en toute bonne foi les meilleurs intérêts de la société, ou

b) pour avoir, sur demande de la société, agi en qualité d'administrateur ou de dirigeant d'une autre personne morale, sauf si elles n'ont pas servi honnêtement et en toute bonne foi les meilleurs intérêts de la personne morale.

L'article 30 vise les alinéas (3) et (4) de l'article 119 de la Loi.

[Text]

**The Chairman:** The purpose of this proposed amendment, Mr. Howard, is to be more specific, is it?

**Mr. Howard:** Yes, Mr. Chairman, as I mentioned yesterday, above all else it is to make clear that a corporation may purchase director and officer liability insurance in order to protect the director or officer from any claim made, for example, under section 113 of the statute.

That was only implied before. A great many counsel recommended we make that clear, because it is probably the most serious case of directors' liability.

**The Chairman:** Is that approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 31 relates to section 121(1) and (3). It deals with reports of trades by insiders. It is merely to bring clarification of the wording of the two subsections.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There are no amendments to the clause?

**Mr. Martin:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It spells out more fully what you mean by "distributing corporations?"

**Mr. Howard:** Yes senator. All of these are very fine points to clarify the meaning of these provisions.

**The Chairman:** Does that have your approval?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 32 relates to section 122(1). It deals with first insider reports. The proposed amendment is an addition of regulation making power to permit exemption from filing nil returns with a view to maintaining uniformity with provincial law.

**Mr. Howard:** These four or five provisions concerning insider reports were recommended by Dr. Anisman. He wrote a very thorough article on this which was published in the McGill lectures about two years ago. In the course of writing this article he noticed these anomalies in the provisions.

**The Chairman:** Is this approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 33, Mr. Chairman, is an addition to section 121.1 dealing with the notice of corporation's requisition of its own shares. The proposed amendment is addition of regulation-making power to require a corporation to disclose to the director any proposed acquisition of its own shares which acquisition, whether by way of an ordinary take-over bid, a stock exchange bid, or market purchases is defined as a "take-overbid" under section 187. This notice will enable the director to check the transaction to verify that the corporation is complying with the act and the regulations.

**The Chairman:** Is this approved?

[Traduction]

**Le président:** Cet amendement, monsieur Howard, devait apporter plus de précision, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui, monsieur le Président, comme je le disais hier, il devait avant tout préciser qu'une société peut souscrire, au profit d'un administrateur ou d'un dirigeant, afin de les protéger contre toute réclamation faite, par exemple, en vertu de l'article 113 de la Loi.

Ce n'était qu'implicite auparavant. Un grand nombre d'avocats ont recommandé que ce point soit précisé, car c'est probablement le cas le plus grave de responsabilité des administrateurs.

**Le président:** Est-ce approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 31 renvoie aux paragraphes 121(1) et (3). Il traite des rapports d'initiés. Il veut simplement préciser le libellé des deux alinéas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'y a aucune modification à cet article?

**M. Martin:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il précise davantage ce que vous voulez dire par «sociétés ayant fait appel au public.»

**M. Howard:** Oui, sénateur. Tous ces points servent à préciser le sens de ces dispositions.

**Le président:** Les approuvez-vous?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 32 correspond au paragraphe 122(1) qui traite du premier rapport des initiés. Cette modification sert à renforcer le pouvoir de réglementation permettant ainsi aux personnes concernées d'être dispensées d'envoyer un rapport nul; cette disposition a été adoptée afin de conserver une certaine uniformité avec la loi provinciale.

**M. Howard:** Ces quatre ou cinq dispositions qui portent sur les rapports d'initiés ont été recommandées par M. Anisman. Il a écrit à ce sujet un article très complet qui a été publié dans le cadre des conférences organisées par l'université McGill il y a environ deux ans. En écrivant cet article, il avait remarqué que les dispositions en question présentaient certaines anomalies.

**Le président:** L'approuvez-vous?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 33 vient s'ajouter au paragraphe 121.1 qui traite de l'avis d'achat des propres actions d'une société. Là encore, le pouvoir de réglementation est renforcé; une corporation devra désormais aviser le directeur de son intention d'acquérir ses propres actions, acquisition qui est définie comme étant une «offre de prise en contrôle» en vertu de l'article 187, qu'il s'agisse d'une offre de prise en contrôle ordinaire, d'une offre en bourse ou d'un achat d'actions sur le marché. Cet avis permettra au directeur de contrôler l'opération pour vérifier si la société se conforme bien à la loi et aux règlements.

**Le président:** L'approuvez-vous?



## [Text]

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, clause 34 is a reworking of section 123 relating to the publication of insider reports. It is a consequential change to reflect the addition of the new section 122.1. In other words, clause 33.

**The Chairman:** You have just added another section to the act?

**Mr. Martin:** Right.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 35 is a rewording of subsection (2) of section 124 dealing with the prohibition of leveraged trades by insiders, and it is the addition of the words "or sell" to clear up an obvious anomaly.

**The Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 36 is rewordings—I believe they are all rewordings—of subsections (1), (2), (5) and (6) of section 125. It deals with liability for improper insider trading and it is a consolidation of subsections (1) and (2) to clarify the difference between this broad liability provision and the designedly narrow insider reporting requirements under section 122, and to eliminate the overlap between the present subsection (1) and subsection (2), which arises because paragraph (1)(f) already subsumes the persons referred to in subsection (2).

**The Chairman:** What is the feature in this clause that dictated that you would make that change, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** Under paragraph (f) of the act we have a very broad definition of a tippee, the person who receives information from an insider. Because we have that broad definition of tippee, we have already caught the persons referred to in subsection (2) of the act. Therefore, we have recast the provision to eliminate the overlap.

**The Chairman:** I take it that your definition of "insider" is in line with the security laws.

**Mr. Howard:** Yes, sir. To a certain extent we often go a little beyond them in order to pick up a corporation that purchases its own shares and a tippee, but the securities laws themselves are proposed to be amended to comply with this provision. If they are slightly different, we will consider amending again just to give uniformity. We try to minimize any kinds of conflict among these sections.

**The Chairman:** Any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 37 is a rewriting of subsection (3)(b) of section 128 and is a substantial change in the wording of

## [Traduction]

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 34 constitue une reformulation de l'article 123 qui porte sur la publication de rapports envoyés par les initiés. Cette modification a été apportée pour tenir compte de l'adjonction d'un nouvel article, le 122.1. Autrement dit, l'article 33.

**Le président:** Vous avez ajouté un autre article à la loi?

**M. Martin:** C'est juste.

**Le président:** Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 35 équivaut à une reformulation du paragraphe (2) de l'article 124 qui porte sur l'interdiction qui est faite aux initiés de négocier des options d'achat ou de vente. L'expression *ni vendre* a été ajoutée pour corriger une lacune manifeste.

**Le président:** Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 36 constitue une reformulation, et je pense que dans tous les cas il s'agit de reformulations, des paragraphes (1), (2), (5) et (6) de l'article 125, qui porte sur la responsabilité qu'ont les initiés d'indemniser ceux qui ont subi des dommages à cause de la conclusion d'une transaction. On a refondu les paragraphes (1) et (2) pour distinguer cette disposition très vaste sur la responsabilité de l'obligation intentionnellement minime qui, à l'article 122, est faite à l'initié, et pour éliminer le chevauchement des actuels paragraphes (1) et (2), lequel est dû au fait que l'alinéa (f) du paragraphe (1) énumère déjà les personnes dont il est question au paragraphe (2).

**Le président:** Quel est l'aspect de cette disposition qui vous a porté à demander cette modification, M. Howard?

**M. Howard:** L'alinéa (f) de la loi donne une définition très large de la personne qui reçoit des renseignements d'un initié. Et à cause de l'étendue même de cette définition, se trouvent déjà incluses les personnes dont il est question au paragraphe (2) du projet de la loi. Par conséquent, nous avons reformulé la disposition pour éliminer ce recoupement.

**Le président:** Je suppose que votre définition d'«initié» est conforme aux lois sur les valeurs mobilières.

**M. Howard:** Certainement, monsieur. Dans une certaine mesure, nous allons souvent au-delà afin d'inclure une société qui achète ses propres actions et inclure aussi une personne qui reçoit des renseignements d'un initié, mais les lois sur les valeurs mobilières doivent elles-mêmes être modifiées pour tenir compte de cette disposition. Si elles sont légèrement différentes, nous envisageons une nouvelle modification, histoire d'uniformiser. Nous essayons de réduire au minimum les problèmes que pourraient causer ces articles.

**Le président:** Y a-t-il des questions? L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 37 équivaut à une reformulation de l'article 128(3)(b) et apporte un changement important au

[Text]

subsection (4) of the same section relating to fixing record date for meeting of shareholders. It is a specific exclusion from paragraph (3)(b) of the right to receive notice of a meeting and to vote, in order to reconcile this provision with subsection (3) of section 132, which expressly confers a right to vote on a shareholder named in a list prepared under paragraph (1)(b) of section 132.

**The Chairman:** Was there any particular thing that impelled you to rewrite this section?

**Mr. Howard:** The change in paragraph (b) was required to avoid the conflict with the other section which already dealt with the point. The proposed change to subsection (4) was recommended by some large corporations, particularly those that pay quarterly dividends, which found 14 days pre-notice was a little too long a period to enable them to give the published pre-notice, to advise their public relations people, the stock exchange, and to make the required newspaper publication.

**The Chairman:** I would be inclined to agree with that. Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 38 is a rewording of subsection (1) of section 133 dealing with quorum of shareholders, and it is a recasting of this provision to make clear that the shareholders present and the shareholders represented by a proxyholder are all counted for the purpose of determining whether a quorum exists at a meeting of shareholders.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 39, Mr. Chairman, relates to section 140, subsection (2.1), and it is an addition to the subsection dealing with the declaration of a unanimous shareholder agreement by a unique shareholder. It is the addition of a new provision to legitimate a unilateral declaration by a holding corporation in respect of a wholly-owned subsidiary that it seeks to control directly rather than indirectly through nominee directors, thus obviating the useless formality of issuing a share to a nominee in trust to create a party with capacity to enter a bilateral agreement.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can we have an example of that?

**Mr. Howard:** The specific problem that came up was with an oil company in Calgary, a federal corporation that had a wholly-owned subsidiary that it wanted to control directly through the board of directors of the holding company. It did not want to have to set up another separate board for the subsidiary, and it wanted to avoid the formality altogether. To achieve this end the subsidiary, in addition to having issued shares to the holding body corporate, also had to issue a share

[Traduction]

libellé du paragraphe 4 de ce même article qui porte sur le choix de la date de référence pour la réunion des actionnaires. Ce qui constitue donc une exclusion précise, de l'alinéa b) du paragraphe 3), du droit d'être avisé de l'assemblée et du droit de vote, afin de concilier cette disposition avec le paragraphe 3 de l'article 132, lequel confère expressément le droit de vote à un actionnaire dont le nom figure sur une liste établie en vertu de l'alinéa 132(1)(b).

**Le président:** Y a-t-il un facteur en particulier qui vous a poussé à reformuler cet article?

**M. Howard:** La modification apportée au paragraphe b) était nécessaire pour éviter une contradiction avec l'autre article qui porte déjà sur cette question. La modification proposée au paragraphe 4) a été recommandée par certaines grosses sociétés, et plus particulièrement par celles qui versent des dividendes quatre fois l'an, lesquelles estiment que la période prévue de quatorze jours par la signification d'un avis préalable était trop longue pour leur permettre de respecter cette condition, d'informer leurs agents de relations publiques et la bourse, et de publier les avis nécessaires dans les journaux.

**Le président:** Je serais porté à souscrire à cette opinion. Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 38 constitue une reformulation du paragraphe 1) de l'article 133 qui porte sur le quorum des actionnaires; c'est aussi une refonte de cette disposition afin d'établir plus clairement que les actionnaires présents et ceux qui sont représentés doivent tous être comptés pour ce qui est de déterminer si le quorum est atteint à une réunion des actionnaires.

**Le président:** L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 39, monsieur le président, a trait à l'article 140, paragraphe (2.1), et il constitue une adjonction au paragraphe qui porte sur l'établissement d'une convention unanime d'actionnaires par un seul actionnaire. Il s'agit de l'adjonction d'une nouvelle disposition visant à légaliser une déclaration unilatérale par une société de portefeuille, en ce qui concerne une filiale détenue en toute propriété, et sur laquelle elle cherche à exercer un contrôle direct, plutôt qu'indirect par l'intermédiaire de directeurs désignés, ce qui supprime une formalité inutile qui consistait à émettre une action à un fiduciaire désigné pour constituer une partie en mesure de conclure une entente bilatérale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous citer un exemple?

**M. Howard:** Le problème qui s'est posé mettait en cause une société pétrolière de Calgary, corporation fédérale qui possédait une filiale à part entière qu'elle désirait contrôler directement par l'intermédiaire du conseil d'administration de la société mère. Elle ne voulait pas que la filiale ait son propre conseil d'administration, car elle voulait éviter ces formalités. Après avoir émis des actions au nom de la personne morale mère, la filiale avait dû, pour ce faire, émettre une action au



[Text]

to one trustee so that that trustee could enter into a unanimous shareholder agreement to resolve the problem. By using this declaration, then, the holding corporation can, in effect, state that the directors of the corporation are going to run the business and the affairs of the subsidiary, without entering any intervening board of directors.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you require directors now to own a share of stock in a company before they act?

**Mr. Howard:** No, not at all.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We follow the American system?

**Mr. Howard:** Yes, because that was becoming such an empty formality that people were simply making up trust declarations, where directors held the shares as bare nominees

There is one other problem related to this. Nobody should infer from this that a corporation that is subject to the unanimous shareholder agreement does not have to have directors. It still must have nominal directors in order to comply with section 100, which requires every federal corporation to have a majority of Canadian directors. They simply cannot get round that problem. It only relates to control.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was there ever any attempt to?

**Mr. Howard:** Well, a number of people have asked if they can use this as a device to get round the Canadian directorate requirement. I have pointed out to them that, no, of course they cannot avoid the other specific provisions of the statute.

**The Chairman:** Is it approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 40 is an addition to subsection (1) of section 146, dealing with the rights of a proxyholder at a meeting of shareholders, and it is to provide for a new provision analogous to subsection (2) of section 174 of the B.C. Companies Act, designed to make clear that a proxyholder may vote by show of hands rather than demand a ballot on each motion; but a proxyholder who has conflicting instructions from different shareholders must demand a ballot and vote as instructed in compliance with section 146.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 41.

**Mr. Martin:** Clause 41 is a rewording of section 151(1), financial statements of corporation and its affiliates. It is a generalization of this provision to delete the reference to

[Traduction]

nom d'un fiduciaire afin que celui-ci puisse faire signer une convention unanime des actionnaires en vue de régler le problème. Ensuite, à l'aide de cette déclaration, la société mère pouvait effectivement, déclarer que ses directeurs administreraient les affaires de la société mère en même temps que celles de la filiale, sans qu'il soit nécessaire de constituer un nouveau conseil d'administration.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Exigez-vous que les directeurs soient actionnaires d'une société avant de pouvoir agir comme tels?

**M. Howard:** Non, aucunement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous fonctionnons d'après le système américain, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui, car cette formalité perdait son sens; souvent, on ne faisait qu'une simple déclaration de fiducie et les directeurs n'avaient qu'à faire l'acquisition d'actions nominales pour être en règle.

Il existe également un autre problème connexe. Il ne faudrait pas en déduire pour autant qu'une société qui est assujettie à une convention unanime des actionnaires n'est pas tenue d'avoir des directeurs. Elle est toujours tenue de compte un nombre minimal de directeurs pour satisfaire aux exigences de l'article 100, qui exige que la majorité des directeurs des sociétés fédérales soient des résidents canadiens. On ne peut tout simplement pas esquiver ce problème. Le respect de cette exigence n'est qu'une question de contrôle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A-t-on déjà tenté d'y échapper?

**M. Howard:** Eh bien, un certain nombre de personnes se sont demandé si elles pouvaient utiliser ce moyen pour éviter l'exigence relative à la présence de directeurs canadiens. Évidemment, je leur ai fait savoir que cela n'était pas possible. Personne ne peut esquiver les autres dispositions de la loi qui se rapportent à cette exigence.

**Le président:** Cet article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 40 vient ajouter un paragraphe (le paragraphe (1)) à l'article 146 qui traite des droits du fondé de pouvoir à une assemblée des actionnaires. Cette modification est analogue à celle apportée par le nouveau paragraphe (2) qui a été ajouté à l'article 174 de la Loi de la Colombie-Britannique intitulée *Companies Act* qui précise qu'un fondé de pouvoir peut prendre part à un vote à main levée au lieu, de demander la tenue d'un scrutin sur chaque motion; toutefois un fondé de pouvoir qui avait reçu des instructions contradictoires de ses différents mandants devrait demander la tenue d'un scrutin et voter en conformité des exigences de l'article 146.

**Le président:** Cet article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Article 41.

**M. Martin:** L'article 41 reformule le paragraphe 151(1) qui traite des états financiers d'une société et de ses filiales. On a donné à cette disposition un sens plus général en enlevant la

[Text]

“combined statements,” which usually connotes a combination of the accounts, of all Canadian affiliates but excluding the accounts of the foreign holding corporation that is not technically a “consolidated” statement, and to require maintenance in a corporation’s head office of discrete financial statements relating to each body corporate the accounts of which are consolidated with the corporation’s accounts, whether the body corporate is a subsidiary, some other affiliate, or a partner in a joint venture.

**Senator Connolly (Ottawa West):** With reference to “partner in a joint venture,” would it follow that the corporation which was in a joint venture would have the statements of its partner? Perhaps I have misunderstood it.

**Mr. Howard:** In effect, this provision anticipates a proposed amendment to the handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants, which will permit the corporation to consolidate in its financial statement interest in a joint venture. That did not fit in either as a traditional consolidated statement or as a combined statement, and they asked us to generalize the wording more—in effect to avoid their accounting jargon and to give a corporation more flexibility in consolidating or combining accounts.

**Senator Connolly (Ottawa West):** if a partner in a joint venture is a corporation but not related to the reporting corporation, the parent corporation, except insofar as it is in partnership with them, would it necessarily follow that the statements of the outside partner—I do not know how you would describe it.

**Mr. Howard:** Perhaps I can give you a specific illustration. Corporation A and corporation B enter a joint venture, a large construction contract. To carry it out they set up corporation C. Corporations A and B each own 50 per cent of the issued shares of corporation C. If A consolidates in its financial statement its interest in C, the joint venture, it must maintain in its head office, for disclosure to its shareholders, a copy of the financial statement of C. Although it is not technically a subsidiary, because the financial statements are consolidated, they have to be disclosed as though it were a subsidiary. It is complete disclosure consistent with what the accountants are proposing to do in this area.

**The Chairman:** We have approved clause 41. The next is clause 42.

**Mr. Martin:** Cause 42 is a rewording of section 154(4)(b), mandatory disclosure to the Director of documents filed with other authorities. It is deletion of the term “recognized,” which is superfluous in the act.

**The Chairman:** Are there any questions? is it agreed?

**Hon. Senators:** Approved.

[Traduction]

référence à la notion d'états «cumulés» qui habituellement se rapporte à l'amalgamation des comptes de toutes les filiales canadiennes, mais exclut les comptes des sociétés mères étrangères qui, techniquement, ne produisent pas d'états «consolidés». On exige en outre que la société conserve à son siège social un exemplaire des états financiers de chacune des personnes morales dont les comptes sont consolidés avec les comptes de la société mère, que cette personne morale soit une filiale, une société affiliée, ou un actionnaire d'une entreprise en coparticipation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans le cas des «actionnaires d'une entreprise en coparticipation», cela veut-il dire qu'une société qui serait actionnaire d'une société en coparticipation aurait accès aux états financiers de ses associés? Je me demande si j'ai bien compris.

**M. Howard:** Effectivement, cette disposition amènera probablement l'Institut canadien des comptables agréés à modifier son manuel, en ce sens qu'une société pourra alors consolider les états financiers de ses filiales actionnaires d'entreprises en coparticipation. Cette notion ne cadrerait pas avec ce qu'on entend généralement par états consolidés ni par états cumulés; c'est pourquoi on nous a demandé de rendre la formulation plus générale—en d'autres termes, de ne pas recourir à la terminologie habituelle des comptables et d'assouplir la tâche de consolidation ou de cumulation des comptes des sociétés commerciales.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si l'actionnaire de cette entreprise en coparticipation était une société indépendante de sa société mère, mis à part sa participation dans cette entreprise, cela voudrait-il dire que, par définition, les états financiers des associés indépendants—je ne sais trop comment vous les appelez...

**M. Howard:** Si vous me le permettez, je vais vous donner un exemple précis. Les sociétés A et B s'associent dans une entreprise en coparticipation pour l'obtention d'un important contrat de construction. Pour l'exécution de ce contrat, elles fondent la société C. Les sociétés A et B possèdent chacun 50 p. 100 des actions émises de la société C. Si A consolide dans ses états financiers les intérêts qu'il détient dans C, une entreprise en commun, il doit conserver à son siège social un exemplaire des états financiers de C pour que ses actionnaires puissent le consulter. Même s'il ne s'agit pas techniquement de ceux d'une filiale, lorsque les états financiers sont consolidés, ils doivent être divulgués comme ceux d'une filiale. Il s'agit d'une divulgation complète qui correspond à ce que les comptables se proposent de faire dans ce domaine.

**Le président:** Nous avons approuvé l'article 41. Nous passons maintenant à l'article 42.

**M. Martin:** L'article 42 consiste en un remaniement de l'alinéa 154(4)b), divulgation obligatoire à un directeur des documents remis à d'autres autorités. On veut simplement retrancher le terme «reconnue» qui est superflu dans la Loi.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.



[Text]

**The Chairman:** We come now to clause 43.

**Mr. Martin:** Clause 43 is a rewording of section 155(2)(b)(i), qualification of an auditor. It is the rewording of this provision to make clear that the phrase "business partner" relates to the corporation and its affiliates as well as to the directors and officers of the corporation and its affiliates.

**Mr. Howard:** In effect he is deemed to have a conflict of interest if any of these relationships exist.

**The Chairman:** Are there any questions? Agreed?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 44.

**Mr. Martin:** Clause 44 is a rewording of section 156(1), appointment of auditor. It is the addition of the word "annual" to reconcile this provision with paragraph 99(1)(e), which empowers the directors to appoint the first auditor of a new corporation.

**The Chairman:** There is nothing extraordinary in this.

**Mr. Howard:** It is merely a technical amendment.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 45.

**Mr. Martin:** Clause 45 is the addition of words to section 157(4), exemption from appointing an auditor. It is the addition of regulation-making powers to enable the director to exempt a corporation from appointing an auditor, particularly a relatively small corporation that is a wholly-owned subsidiary of a foreign body corporate, and to require, instead, the filing of unaudited statements or audited statements of the parent. Otherwise the wholly-owned subsidiary is caught in the affiliation net of subsections 154(2), 156 and 157.

**Mr. Howard:** The best illustration is the example of a U.S. holding corporation that has a subsidiary in Canada. The subsidiary may have gross sales of \$100,000 a year. In effect it is only a branch office of the U.S. corporation, but it is incorporated in Canada because it wants to make its sales in Canada, probably for income tax or tariff reasons. As the law now stands, because we cannot exempt that small corporation, which is a branch office, an independent audit must be made of its accounts. Some of the foreign corporations have found that they have to pay as much as \$10,000 to \$20,000 for an audit of a very small Canadian operation, which is really irrelevant in the scheme of their business affairs. They are quite willing, if an exemption provision is set out in the statute, to provide audited statements of the parent, or whatever else the director may reasonably require, that will give fair disclosure of their operations in Canada.

**The Chairman:** Is that approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**The Chairman:** Clause 46.

[Traduction]

**Le président:** Nous passons maintenant à l'article 43.

**M. Martin:** L'article 43 est un remaniement du sous-alinéa 155(2)b(i), qualités requises pour être vérificateur. On veut préciser dans la version anglaise que l'expression «business partner» correspond à la société et à ses affiliés ainsi qu'aux administrateurs et dirigeants de la société et de ses affiliés.

**M. Howard:** En fait, on juge qu'il y a conflit d'intérêts si l'un de ces genres de relations se manifeste.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Accepté?

**Des voix:** Accepté.

**Le président:** Article 44.

**M. Martin:** L'article 44 consiste en un remaniement du paragraphe 156(1), nomination du vérificateur. On ajoute ici le terme «annuel» pour concilier cette disposition avec l'alinéa 99(1)e qui autorise les administrateurs à nommer le premier vérificateur d'une nouvelle société.

**Le président:** Il n'y a rien d'extraordinaire à cela.

**M. Howard:** C'est simplement amendement technique.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Article 45.

**M. Martin:** L'article 45 veut compléter le paragraphe 157(4), dispense de nommer un vérificateur. Il ajoute des pouvoirs de réglementation pour permettre au Directeur de dispenser une société de nommer un vérificateur, plus particulièrement s'il s'agit d'une société relativement petite qui appartient en propriété exclusive à la société-mère étrangère, et pour exiger, à la place, le dépôt d'états financiers non vérifiés ou vérifiés de la société-mère. Autrement, la filiale qui appartient en propriété exclusive à la société-mère est visée par les dispositions générales d'affiliation, contenues dans le paragraphe 154(2) et les articles 156 et 157.

**M. Howard:** Le meilleur exemple serait celui d'une société-mère américaine qui a une filiale au Canada. La filiale peut avoir un chiffre de vente brut de \$100,000 par an. Elle n'est qu'une filiale de la société américaine, mais elle est constituée en corporation au Canada, parce qu'elle veut vendre au Canada, probablement pour des raisons fiscales ou tarifaires. Et la loi actuelle stipule, parce que nous ne pouvons dispenser cette petite société qui est une filiale, qu'une vérification indépendante de ses comptes doit être faite. Certaines sociétés étrangères ont estimé qu'elles devaient payer entre \$10,000 et \$20,000 pour les vérifications d'une très petite société canadienne, ce qui est parfaitement disproportionné à leur importance commerciale. Elles sont tout à fait prêtes, si une disposition de dispense est établie dans la loi, à remettre les états financiers vérifiés de la société-mère, ou tout autre document que le directeur pourra raisonnablement exiger, et qui servira à fournir une juste divulgation de ses affaires au Canada.

**Le président:** Est-ce approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Article 46.

[Text]

**Mr. Martin:** Clause 46 is the rewording of section 163(2), reliance by one auditor on another auditor. It is a generalization to expand the application of this section to encompass a subsidiary or any interest in a joint venture, and to reconcile this section with the Canadian Institute of Chartered Accountants' *Handbook*.

**Senator Macnaughton:** What does that say, in effect: A can accept B?

**Mr. Howard:** It means auditor A can accept and rely on the report of auditor B, where auditor B is the auditor of a joint venture that is not in incorporated form but is a pure partnership.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 47?

**Mr. Martin:** Clause 47, Mr. Chairman, is a rewording of subsection (2) of section 164 of the act, dealing with the right of an auditor to require production of information, and it is a minor revision of subsection (2) to clarify the duty of directors, officers and other employees to cooperate with the auditor.

**Senator Macnaughton:** What is behind that?

**Mr. Howard:** This is a very narrow technical wording change. Are you asking, sir, what is the meaning of the whole provision in the act?

**Senator Macnaughton:** Yes, what is the purpose? It is the right of the auditor to require information, is it not?

**Mr. Howard:** Yes, but the wording of the present subsection (2) is unclear. We have broken up the subsection into two subparagraphs in order to make it clear that he has the right to obtain the information and that all of those persons have the obligation to furnish the information and to cooperate with the auditor.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Suppose you had a firm that was deliberately trying to beat the Income Tax Act and, perish the thought, they had an auditor who was conspiring with them to do this, and another auditor was sent in, say, by the tax department.

**Mr. Howard:** It is a difficult question because I think the auditor is bound ethically to cooperate with the other auditor or the tax auditor.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**The Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 48, Mr. Chairman, deals with the amendment of number name, and it is the addition of a new subsection (3) to section 167, to empower the directors alone to authorize an amendment to a corporation's articles to change its name from a number name to a verbal name, thus minimizing the formalities and, at the same time, furnishing an incentive to adopt promptly a verbal name.

[Traduction]

**M. Martin:** L'article 46 est un remaniement du paragraphe 163(2), foi au rapport d'un autre vérificateur. L'amendement veut, en généralisant, étendre l'application de cet article à une filiale ou à n'importe quel autre intérêt dans une entreprise en commun, et concilier cet article avec les directives de l'Institut canadien des comptables agréés.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela veut-il dire en fait que A peut accepter le rapport de B?

**M. Howard:** Cela signifie qu'un vérificateur A peut se fonder sur le rapport du vérificateur B si B est le vérificateur d'une entreprise commerciale dépourvue de personnalité morale.

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Et l'article 47?

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 47 est une refonte du paragraphe (2) de l'article 164 de la loi qui stipule qu'un vérificateur a le droit d'exiger qu'on lui transmette tous les renseignements qu'il estime nécessaires; c'est une révision mineure visant à préciser que les administrateurs, les dirigeants et les autres employés devront collaborer avec lui?

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'est-ce que cela sous-entend?

**M. Howard:** Le libellé de l'article n'a été que légèrement modifié. Est-ce la signification de cette disposition que vous ne comprenez pas?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, pourquoi? Le vérificateur n'a-t-il pas déjà le droit d'exiger qu'on lui fournisse tous les renseignements nécessaires?

**M. Howard:** Oui, mais le libellé de l'actuel paragraphe (2) n'est pas très clair. Ce paragraphe a été divisé en deux alinéas pour qu'il soit bien clair que le vérificateur a le droit d'exiger tous les renseignements nécessaires et que toutes ces personnes doivent les lui fournir et collaborer avec lui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Supposons qu'une entreprise essaie délibérément de détourner la Loi de l'impôt sur le revenu avec l'aide du vérificateur et qu'un autre vérificateur soit envoyé par le ministère de l'impôt.

**M. Howard:** C'est une question difficile, car à mon avis, le vérificateur est moralement obligé de collaborer avec l'autre vérificateur ou le vérificateur de l'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 48 porte sur la modification de la dénomination sociale numérique d'une société et correspond au nouveau paragraphe 3) de l'article 167. Elle permet aux administrateurs d'une société d'en modifier les statuts pour adopter une dénomination exprimée en lettres. Cette mesure permettrait de réduire les formalités tout en poussant la société à adopter rapidement une dénomination exprimée en lettres.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not have to get supplementary letters patent?

**Mr. Howard:** They have to file amendments to articles, but they do not have to go to shareholders to obtain authority to file the amended articles.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The directors can do it.

**Mr. Howard:** The directors can do it alone.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do they do it by by-law?

**Mr. Howard:** No, they enact a director's resolution to amend the articles and then they file articles of amendment with Mr. Sparling, as Director of the Corporations Branch.

**The Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, we do have a further amendment which has been indicated to me as really not ready to be brought forward at this point, but it deals with subsection (2) of section 168, and what we have in front of us at the moment deals only with subsections (1) and (5)(d), so I am wondering if we can proceed to approve what we have in front of us and just hold off on the proposed amendment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, because we do not have it in our papers.

**Mr. Martin:** It does not affect what we have in front of us, so may we proceed?

**The Chairman:** We will stand this.

**Mr. Martin:** I think we can approve what we have in front of us because the amendment does not actually change that. It just relates to another area in Section 168.

**The Chairman:** We can give approval to clause 49 and say that it is subject to consideration of other additions that are going to be made. Is that all right?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Martin:** Yes. Dealing with the clause as it is now, it relates to section 168 subsections (1) and (5)(d) of the act, constraints on share transfers, and it is a rewriting of subsection (1) to narrow its scope from a constraint "for any purpose" to a constraint to limit foreign control or a constraint required to comply with a regulatory law, a policy that precludes management from using this technique to insulate a corporation—and its management—from the threat of a takeover bid. It is also an expansion of the regulation making powers to enable granting of immunity to corporate directors or officers who rely on disclosure made by a registered owner of shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think we dealt with this yesterday, did we not?

**Mr. Martin:** We did, basically.

**The Chairman:** Is it agreed? Any questions?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Des lettres patentes supplémentaires ne seraient-elles pas alors nécessaires?

**M. Howard:** Les administrateurs doivent déposer auprès de l'autorité compétente leurs statuts modifiés, mais ils n'ont pas à obtenir pour cela l'autorisation des actionnaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les administrateurs peuvent le faire.

**M. Howard:** Les administrateurs peuvent le faire seuls.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le font-ils au moyen d'un règlement?

**M. Howard:** Non, ils adoptent une résolution du directeur visant à modifier les statuts de la société puis déposent ces modifications au bureau de M. Sparling qui est le directeur de la Division des corporations.

**Le président:** Adapté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Monsieur le président, nous avons une autre modification à présenter qui, à ce qu'on m'a dit, n'est pas encore tout à fait prête, mais je puis vous dire qu'elle se rapporte au paragraphe 2 de l'article 168. Seul le paragraphe (1) et l'alinéa (5)d) figurent dans le document que vous avez devant vous, nous pourrions donc continuer et laisser la modification proposée en suspens pour le moment.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, car cette modification ne figure pas dans le document, que nous avons.

**M. Martin:** Elle ne concerne pas le présent document. Pouvons-nous donc continuer?

**Le président:** Nous allons la laisser en suspens.

**M. Martin:** Je crois que nous pouvons approuver ce que nous avons ici car la modification en question n'y change rien. Elle se rapporte à un autre passage de l'article 168.

**Le président:** Nous pouvons approuver l'article 49 sous réserve d'autres modifications. Est-ce d'accord?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Martin:** Oui. En ce qui concerne l'article actuel, il se rapporte à l'article 168, paragraphe (1) et alinéa (5)d) de la loi, qui porte sur les restrictions applicables au transfert d'actions. C'est un remaniement du paragraphe (1) qui vise à en limiter la portée: il s'agit non plus d'une contrainte entre autres, mais d'une contrainte visant à limiter le contrôle étranger ou d'une contrainte imposée pour obliger à se conformer à une loi dont un règlement a été tiré. C'est une politique qui empêche la direction de recourir à cette technique pour protéger une société, et sa direction, de la menace d'une éventuelle fusion. Il s'agit également d'une extension des pouvoirs de réglementation permettant d'accorder l'immunité aux administrateurs ou cadres d'une société qui comptent sur la divulgation d'un actionnaire immatriculé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que nous avons déjà parlé de cette question hier, n'est-ce pas?

**M. Martin:** Oui, nous avons discuté les points essentiels.

**Le président:** Est-ce adopté? Des questions?

[Text]

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Just before we move on, Mr. Chairman, Mr. Howard would like to mention at this time, if he may, what the proposed amendments will be that will relate to subsection (2) of section 168.

**The Chairman:** Section 168?

**Mr. Martin:** Mr. Howard would like to put on record some introductory remarks at this time, if that is agreeable.

**Mr. Howard:** The motion, when it is completed, will recommend repeal of the present subsection (2) of section 168, the five-year limit. Reflecting on this, after discussing it with the Justice draftsmen, we recall that the real reason for putting in the five-year limit was because we had this general "for any purpose" language in subsection (1). Now that the amendment in the bill removes the "for any purpose" language, the five-year limit under subsection (2) is probably not required.

In addition, there is a technical reason for repealing it. Mr. Sparling has pointed out to me that it only applies to a corporation that makes an amendment under this act, not to one that is continued under this act with a constraint in its articles. As a result, a number of corporations are planning to put in constraints, either before or as they continue, so that they will not be subject to this five-year limit. Our feeling is that it should just be taken out because it has been rendered largely redundant by the amendment to subsection (1) of section 168.

**Mr. Martin:** I would suggest that it might be better to hold discussion until the amendment comes forward. Would that be agreeable?

**The Chairman:** Yes. We have approved clause 49.

**Mr. Martin:** Yes, we have.

**The Chairman:** We have said that it is subject to some proposed amendments which are not produced at this time. Now we will go on to clause 50.

**Mr. Martin:** Clause 50, Mr. Chairman, is a rewording of subsection (1) of section 169 of the act dealing with shareholder proposal to amend articles, and it is a restriction to voting shareholders to accord with the basic proposal provision in section 131 (1).

**Senator Connolly (Ottawa West):** We discussed that a moment ago.

**Senator Barrow:** That was in connection with another one, but it is the same thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 51 was discussed at some length yesterday, and the department is proposing an amendment to comply with the request that I think was voiced yesterday. Unless you wish to discuss it at the present time, the amendment is not actually ready.

[Traduction]

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Avant que nous allions plus loin, monsieur le président, M. Howard voudrait parler maintenant, si c'est possible, des modifications qui ont été proposées relativement au paragraphe e) de l'article 168.

**Le président:** L'article 168?

**M. Martin:** M. Howard voudrait maintenant, si c'est possible, faire consigner au compte rendu certaines remarques préliminaires.

**M. Howard:** La motion, quand elle sera achevée, recommandera l'abrogation de l'actuel paragraphe 2 de l'article 168, la limite de cinq ans. A y réfléchir, et après en avoir discuté avec les rédacteurs du ministère de la Justice, nous rappelons que la véritable raison pour laquelle était imposée la limite de cinq ans était que nous avions au paragraphe (1) cette formule générale *for any purpose*. Maintenant que la modification au projet de loi l'a supprimée, il n'y a probablement plus lieu de mentionner au paragraphe (2) la limite de cinq ans.

En outre, il existe une raison de forme qui en motive l'abrogation. M. Sparling m'a fait remarquer que cela s'appliquait uniquement dans le cas d'une société qui apporte une modification prévue aux termes de la présente loi et non à une société qui est prorogée aux termes de cette loi en se voyant imposer une contrainte dans ses statuts. De ce fait, un certain nombre de sociétés ont l'intention de prévoir ces contraintes, avant d'être prorogées ou au moment où elles le sont, pour ne pas être tenues de respecter cette limite de cinq ans. A notre avis, il faut supprimer cette disposition, car elle fait double emploi avec la modification au paragraphe (1) de l'article 168.

**M. Martin:** Je propose que nous ne prenions aucune décision avant l'adoption de la modification. Êtes-vous d'accord?

**Le président:** Oui. Nous avons approuvé l'article 49.

**M. Martin:** Oui, en effet.

**Le président:** Nous avons dit sous réserve de modifications qui n'ont pas encore été apportées. Nous passons maintenant à l'article 50.

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 50 est une reformulation du paragraphe (1) de l'article 169 de la loi qui porte sur la proposition des actionnaires de modifier des statuts, et c'est strictement réservé aux actionnaires ayant droit de vote, conformément à l'article 131(1).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous en avons parlé il y a un moment.

**Le sénateur Barrow:** Cela se rapportait à un autre sujet, mais il s'agit de la même chose.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** Hier, nous avons discuté longuement de l'article 51, et le ministère propose une modification pour respecter la requête qui, à mon avis, a été présentée hier. A moins que vous vouliez en discuter maintenant, la modification n'est pas encore prête.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Let us stand it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Shall we stand clause 51?

**Hon. Senators:** Stand.

**Mr. Howard:** For the record, Mr. Chairman, may I point out what the proposed amendment is?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** If you look at page 21 of the bill, line 43, instead of excepting just paragraphs (a) and (b), the proposed amendment is to say "referred to in paragraphs (a), (b) and (c)."

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** It is a substantial extension of the privilege granted here.

**The Chairman:** That continues to stand. We will go on to clause 52.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, clause 52 is the repeal of section 171(3). This deals with deemed reduction of capital. The proposed amendment is to repeal this provision, which is, strictly speaking, redundant. This provision makes an anticipated reduction of capital by redeeming shares subject to the solvency standards set out in section 36(2), but the section 34(2) standards that apply to all share redemptions are stricter anyway.

**The Chairman:** Is that approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 53(1) is the introduction of additional words under section 181(1.1). This deals with amendments embodied in articles of continuance. The proposed amendment is the addition of the new subsection (1.1) to set out in the act the department's policy of permitting a continuing corporation to embody in its articles of continuance any provision it could set out in articles of amendment were it subject to this act. The provision presupposes the approval of the exporting jurisdiction. It parallels, in principle, the proposed paragraph 261(1.1)(b), which applies to federal corporations. This was discussed yesterday.

**The Chairman:** The amendment is not ready?

**Mr. Martin:** There is no proposed amendment.

**Mr. Howard:** The bill wording stands. It is simply declaratory of the wording Mr. Sparling has been applying over the past year and a half.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, when you apply for a continuance, at that time you can amend your articles?

**Mr. Howard:** Yes, senator, so long as you make this clear in your articles of continuance and, of course, as long as the jurisdiction of export approves.

**The Chairman:** What made this change necessary in your view, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** It was added simply because both Mr. Sparling and I were receiving a great many telephone calls about

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Réservons-le, monsieur le président.

**Le président:** L'article doit-il être réservé?

**Des voix:** Réservé.

**M. Howard:** Monsieur le président, puis-je signaler en passant en quoi consiste la modification?

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** A la page 21 du projet de loi, ligne 37, au lieu de mentionner uniquement les alinéas a) et b), la modification mentionne les «modifications visées aux alinéas a), b) et c)».

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** Il s'agit d'une extension considérable des droits accordés.

**Le président:** Et cela reste un privilège. Nous passerons à l'article 52.

**M. Martin:** L'article 52 abroge le paragraphe 171(3). Ce dernier traite de la réduction présumée du capital. L'amendement proposé vise à abroger cette disposition, laquelle à strictement parler fait double emploi. Cette disposition assujettit une réduction anticipée de capital par rachat des actions, aux normes de solvabilité fixés au paragraphe 36(2), mais les normes fixées au paragraphe 34(2) qui s'appliquent à tous les rachats d'actions sont, de toute façon, plus strictes.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 53(1) prévoit de rajouter quelques mots au paragraphe 181(1.1). Il s'agit des amendements contenus dans les clauses de prorogation. L'amendement proposé consiste à ajouter le nouveau paragraphe (1.1), afin de définir dans la loi la politique du ministère consistant à permettre à une société prorogée d'inclure dans ses clauses de prorogation toute disposition qu'elle pourrait établir dans les clauses d'amendement. La disposition suppose l'approbation du territoire d'exportation. Ce paragraphe est similaire, en principe, à l'alinéa 261(1.1) b) proposé qui s'applique aux sociétés fédérales. Nous en avons parlé hier.

**Le président:** L'amendement n'est pas prêt?

**M. Martin:** Il n'y a pas de projet d'amendement.

**M. Howard:** Le libellé du bill demeure. C'est simplement une proclamation du libellé que demande Monsieur Sparling depuis un an et demi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Autrement dit, lorsque vous faites une demande de prorogation, vous pouvez à ce moment modifier vos statuts?

**M. Howard:** Oui, sénateur, tant que vous le précisez dans vos clauses de prorogation et, naturellement, tant que le territoire d'exportation l'approuve.

**Le président:** Pourquoi ce changement est-il nécessaire à votre avis, M. Howard?

**M. Howard:** Il a été ajouté simplement parce que nous recevions, M. Sparling et moi-même, une foule d'appels télé-

[Text]

this policy issue. I should add Mr. Viets' name to this. He is the Corporations' Branch counsel. We decided it should be put in to state clearly, as a matter of law, what the policy is so that we do not have to handle these issues case by case.

**The Chairman:** Is this approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 53(2) brings two new subsections to section 181. They are subsections (10) and (11). These deal with continued reference to par value shares. It is an addition of provisions giving the Director discretion to permit a corporation to continue to refer in its articles to authorized par value shares, particularly a public distributing corporation having a complicated share structure. This takes much of the pressure off directors who resolve, without any shareholder vote, to continue under the proposed section 261(1.3).

**The Chairman:** Does this have your approval?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 54 is an addition to section 182(7.1) which deals with articles of discontinuance. The proposed amendment is an addition of provisions deeming a subsection (7) notice to be articles in order to make the formalities of section 182 compatible with the procedures stipulated in section 255(2).

**Senator Macnaughton:** Translated, it means?

**Mr. Howard:** Mr. Sparling has raised the technical problem that we have failed to refer anywhere in the act to a formal document called "Articles of Discontinuance." As a result, he had no formal procedure in the statute to deal with discontinuance. Therefore, if we redeem the notice he receives of a discontinuance to the articles, then, under section 255 he can deal with it as though it were a formal statute. It simply clears up what is a formal procedural problem.

**The Chairman:** Is it approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 55 is a change to section 183(1), (1.1). This deals with borrowing powers. The proposed amendment is a modification of sub-section (1) to add deeming clause that avoids setting out the statutory borrowing powers in the articles, in particular to meet the requirements of the Quebec Special Corporate Powers Act, section 22, and also addition of paragraph (1)(c) to clarify guarantee powers.

The addition of subsection (1.1) is clearly to authorize sub-delegation by directors to a director, a subcommittee of directors or an officer and so reconcile section 183 with sections 110(3) and 116(a).

**Senator Macnaughton:** Are you going to say anything about a special implication for Quebec?

**Mr. Howard:** I am not sure whether we have resolved this question of the Quebec Special Corporate Powers Act. This

[Traduction]

phoniques au sujet de cette question de politique. Je pourrais ajouter le nom de M. Viets. Nous avons donc décidé qu'il faudrait définir clairement, en tant que question de droit, ce qu'est la politique, afin de ne pas avoir à traiter ces questions individuellement.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 53(2) ajoute deux nouveaux paragraphes à l'article 181. Il s'agit des paragraphes (10) et (11) qui concernent l'autorisation des mentions relatives à la valeur nominale ou au pair. Il s'agit de nouvelles dispositions conférant au Directeur la discrétion de permettre à une société de continuer à se reporter, dans ces clauses, aux actions au pair autorisées, surtout une société publique de distribution dont la structure d'actions est complexe. Cela libère sensiblement les directeurs qui décident, sans le vote des actionnaires, de proroger la société en vertu des dispositions du paragraphe 261(1.3) proposé.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** L'article 54 vient s'ajouter au paragraphe 7.1 de l'article 182, lequel traite des clauses de dissolution. L'amendement proposé est une disposition qui s'ajoute et prétend que l'avis visé au paragraphe (7) vise les articles afin que les formalités dont il est question à l'article 182 soient compatibles avec les procédés stipulés au paragraphe 255(2).

**Le sénateur Macnaughton:** Et traduit, cela veut dire?

**M. Howard:** M. Sparling a fait mention d'un problème de forme: nous avons oublié de mentionner dans la loi un document officiel intitulé «Clauses de dissolution». Il ne dispose donc dans la loi d'aucune procédure officielle lui permettant de traiter de la dissolution. Par conséquent, si nous considérons l'avis de dissolution qu'il reçoit aux termes de l'article 255, il peut le traiter comme s'il s'agissait d'un statut officiel. Cela explique simplement ce qu'est un problème officiel de procédure.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**M. Martin:** L'article 55 modifie les paragraphes 183(1) (1.1). Il concerne les pouvoirs d'emprunt. La modification proposée est une modification de l'alinéa (1) et vise à ajouter une clause de présomption qui évite d'énoncer les pouvoirs d'emprunt réglementaires dans les statuts, notamment pour répondre aux exigences de l'article 22 de la Loi des pouvoirs sociaux des Corporations, loi du Québec; et également pour ajouter l'alinéa (1) c) afin de préciser les pouvoirs de garantie.

Il est évident que le nouveau paragraphe (1.1) vise à autoriser la sous-délégation par des administrateurs à un administrateur, à un sous-comité d'administrateurs ou à un agent afin de concilier l'articles 183 et les articles 110(3) et 116 a).

**Le sénateur Macnaughton:** Direz-vous un mot sur l'incidence particulière pour le Québec?

**M. Howard:** Je ne suis pas sûr que nous ayons résolu cette question de la loi québécoise sur les pouvoirs particuliers des



*[Text]*

arises where, for example, an Ontario corporation comes into Quebec and carries on business in Quebec. That corporation does not have borrowing provisions set out in its articles. Under the Quebec Special Corporate Powers Act, if they are not set out in the articles, then it does not have the borrowing power. If it is a federal corporation, the borrowing powers of section 183 are deemed to be set out in its Articles, which we hope will satisfy the language of section 22 of the Special Corporate Powers Act.

**The Chairman:** If the Articles say you cannot borrow, then you are deemed to have the authority to borrow?

**Mr. Howard:** In effect, that is right. Not only are you deemed to have the authority, you are deemed to have section 183 set out in your Articles, which is a requirement of Quebec law. A lot of Quebec counsel think this resolves the problem.

**The Chairman:** That is really stretching it pretty far.

**Mr. Howard:** It is stretching it as far as we can. What we are really dealing with is a very anomalous provision of the Quebec law.

**The Chairman:** We will assume you have written it in with invisible ink!

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I seem to remember charters with special borrowing powers conferred upon a company. Were those powers specifically added to a charter issued in Quebec?

**Mr. Howard:** When a corporation is incorporated in Quebec, whether it is a Quebec corporation or a federal corporation, it always has set out in full the borrowing powers in order to satisfy this provision of the Quebec Special Corporate Powers Act. A problem arises when, for example, an Ontario corporation comes into Quebec and has not foreseen this problem.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I hope you get it in.

**Senator Macnaughton:** You have gone as far as you can go, as the song goes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a serious situation if a company has a bond issued and, all of a sudden, under its corporate powers, it is found not to have the right to do so, simply because the powers were not set out in the charter as required by the other Quebec statutes. I wonder why they do that.

**Mr. Howard:** The Special Corporate Powers Act was enacted in about 1908. In effect, it enabled Quebec corporations to issue securities, bonds, under a trust indenture, exactly as we do in the common law provinces. In that way they had all the advantages of the trust indenture concept of a specific charge, and also of a floating charge on present and future acquired property. These are things you cannot do under the Code Civil, but a corporation can do them under that Special Corporate Powers Act.

*[Traduction]*

sociétés pour les cas où, par exemple, une société ontarienne vient au Québec pour y faire affaire. Aux termes de la loi québécoise sur les pouvoirs particuliers des sociétés, si les dispositions relatives à l'emprunt ne sont pas mentionnées dans les statuts de cette société, celle-ci n'a pas de pouvoir d'emprunt. S'il s'agit d'une société fédérale, les pouvoirs d'emprunt de l'Article 183 sont réputés être énoncés dans ses statuts, ce qui, nous l'espérons, répondra à la formulation de l'article 22 de la Loi sur les pouvoirs particuliers des sociétés.

**Le président:** Si les statuts stipulent que vous ne pouvez emprunter, vous êtes alors réputé avoir l'autorisation d'emprunter?

**M. Howard:** C'est exact. Vous êtes réputé non seulement en avoir l'autorisation, mais aussi avoir l'article 183 dans vos statuts, ce qu'exige la loi québécoise. Beaucoup d'avocats-conseils du Québec pensent que cela résout le problème.

**Le président:** C'est vraiment pousser la chose très loin.

**M. Howard:** Le plus loin possible. En fait, nous sommes aux prises avec une disposition très anormale de la loi québécoise.

**Le président:** Nous présumerons que vous vous êtes servi ici d'encre invisible.

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il me semble me rappeler des chartes qui conféraient des pouvoirs d'emprunt particuliers à une société. Ces pouvoirs étaient-ils expressement ajoutés à une charte émise au Québec?

**M. Howard:** Lorsqu'une société est constituée légalement au Québec, que ce soit une société québécoise ou fédérale, ses statuts énoncent toujours les pouvoirs d'emprunt, afin de répondre à cette disposition de la loi québécoise sur les pouvoirs particuliers des sociétés. Mais des problèmes se posent lorsque, par exemple, une société ontarienne vient au Québec et qu'elle n'a pas prévu cette question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'espère que vous y palliez.

**Le sénateur Macnaughton:** Comme on dit, vous avez fait ce que vous avez pu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La situation est grave lorsqu'une société émet une obligation et qu'on découvre soudain qu'elle n'en avait pas le droit, simplement parce que les pouvoirs en cause n'étaient pas mentionnés dans ses statuts, comme l'exigent les autres lois du Québec. Je me demande pourquoi ils font cela.

**M. Howard:** La Loi sur les pouvoirs particuliers des sociétés a été adoptée vers 1908. En fait, elle habilitait les sociétés du Québec à émettre des titres, des obligations, par acte de fiducie, exactement comme nous le faisons dans les provinces où s'applique le droit anglais. Ces sociétés tiraient ainsi tous les avantages de l'acte de fiducie pour une imputation particulière, et pour une imputation variable sur les propriétés actuelles et sur celles devant être acquises. Ce sont là des choses que vous ne pouvez faire aux termes du Code civil, mais une

[Text]

**The Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** In clause 56 there are three subclauses, and perhaps we could deal with them separately.

Subclause (1) relates to subsection (1) of section 184 of the act, and is a change in wording related to the right to dissent. It is a consequential change to add a reference to the arrangement provision, that is, the proposed subsection 185.1(4), which empowers a court to order a corporation to grant a right to dissent to shareholders affected as a condition of approval of an arrangement.

**Senator Macnaughton:** Have you any words of wisdom on that?

**Mr. Howard:** "Consequential change"; that is all.

**Mr. Martin:** Subclause (2) relates to subsection (3) of section 184, and relates to the evaluation of shares held by a dissenter. The deletion of the final "but . . ." clause to give a court broader discretion to evaluate a dissenter's shares, including discretion to consider the future benefits to the remaining shareholders that result from the fundamental change. This policy accords with recent decisions considering analogous issues under provincial statutes.

**The Chairman:** I just want to ask Mr. Howard a question on the previous provision about dissenters. I do not recall it at the moment, but I know you can tell me this. Is there any sanction that gives weight to the dissent?

**Mr. Howard:** How do you mean? If I dissent I am entitled to tender my shares to the corporation and to receive fair value from the corporation for those shares, and of course, if enough shareholders dissent in respect of any proposed fundamental change they can, in effect, veto it, simply because the corporation does not have the resources to buy them all out. That is the real sanction. Thus it is a constraint on a corporation trying to make a fundamental change in either the nature of the business or its fundamental structure.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It deals with the right of the dissenter to dissent and get paid out on his shares.

**Mr. Howard:** You mean the proposed modification?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Howard:** The one we are talking about here only relates to the proposed arrangement provision, because under that a court can confer the right to dissent on a shareholder who disagrees with a proposed arrangement.

**Senator Macnaughton:** And to consider future benefits.

**Mr. Howard:** Yes. Now you are getting into subclause (3), that we discussed yesterday, and this is giving broader power

[Traduction]

société le peut, aux termes de la Loi sur les pouvoirs particuliers des sociétés.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 56 comprend trois paragraphes, que nous pourrions peut-être examiner séparément.

Le paragraphe (1), qui se rapporte au paragraphe 184(1) de la loi, constitue une modification de la formulation se rapportant au droit à la dissidence. C'est une modification subsidiaire, qui ajoute un renvoi à la disposition visant la réorganisation, soit le paragraphe 185.1(4) proposé, qui habilite un tribunal à enjoindre une société d'accorder le droit à la dissidence aux actionnaires en cause, comme condition d'approbation d'une réorganisation.

**Le sénateur Macnaughton:** Avez-vous des observations pertinentes à faire à cet égard?

**M. Howard:** «Modification subsidiaire». Voilà tout.

**M. Martin:** Le paragraphe (2), qui se rapporte au paragraphe 184(3), porte sur l'évaluation des actions détenues par un dissident, et sur la suppression de la dernière disposition en vue d'accorder à un tribunal de plus vastes pouvoirs discrétionnaires pour évaluer les actions d'un dissident et examiner les futurs avantages du changement fondamental pour les actionnaires restants. Cette politique est conforme aux récentes décisions visant des questions analogues aux termes de lois provinciales.

**Le président:** Je veux simplement poser à M. Howard une question sur la disposition antérieure visant les dissidents. Je ne m'en souviens plus, mais je sais que vous pourrez me le dire. Y a-t-il une sanction qui accorde du poids aux dissidents?

**M. Howard:** Ou'entendez-vous dire? Si je suis dissident, j'ai le droit d'offrir mes actions à la société et d'en obtenir la juste valeur de la société. Évidemment, s'il y a suffisamment d'actionnaires qui sont dissidents à l'égard d'un projet de changement fondamental, ils peuvent en empêcher l'avènement, la société n'a tout simplement pas les ressources nécessaires pour acheter toutes les actions. Voilà la vraie sanction. C'est une contrainte imposée à une corporation qui essaie de réaliser une modification de structure soit dans la nature de l'entreprise qu'elle exploite, soit dans sa structure fondamentale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On traite du droit à la dissidence et du droit du dissident au remboursement de la valeur de ses actions.

**M. Howard:** Vous parlez de la modification proposée?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Howard:** La modification dont nous discutons à présent ne porte que sur la clause d'arrangement proposée puisque, en vertu de celle-ci, une cour peut accorder le droit à la dissidence à un actionnaire qui n'est pas d'accord avec l'arrangement proposé.

**Le sénateur Macnaughton:** Et d'étudier les bénéfices futurs.

**M. Howard:** Oui, mais vous faites alors allusion au paragraphe (3), dont nous avons discuté hier, qui donne de plus grands



[Text]

to a court, when evaluating shares, to consider future benefits to the remaining shareholders.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is really a recognition by the court of the dissenter's position, is it not?

**Mr. Howard:** Yes, sir. Particularly where it is a squeeze-out or a freeze-out.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We discussed that yesterday quite lengthily, I think, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, if a shareholder who has a certain class of stock is affected by some of the voting, he has the right to dissent.

**Mr. Howard:** In respect of certain fundamental changes such as amendment to an amalgamation.

**The Chairman:** Yes. They are enumerated in section 185.1, but section 184.(1) says:

184. (1) Subject to sections 185 and 234, a holder of shares of any class of a corporation may dissent if the corporation is subject to an order under paragraph 185.1(4)(c) that affects the—

And so on.

—or if the corporation resolves to—

We are talking about an order which is an order of the court.

**Mr. Howard:** Yes, sir, made under the proposed arrangement provision.

**The Chairman:** If the corporation "resolves to". Let us see what that is. Section 184.

**Mr. Howard:** 184(1) of the act lists the fundamental changes that are effected by a special resolution of shareholders.

**The Chairman:** That is the only right the dissenting shareholder has: he tenders his shares.

**Mr. Howard:** No. If it is an unfair squeeze-out or freeze-out, then he can bring action under section 234 alleging oppression.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But if he is otherwise satisfied that the payout is going to be satisfactory, what this does, in effect, is to allow the court to recognize him as a dissenter for the purpose of the payout.

**The Chairman:** It does not affect him at all in acquiescing; he just does nothing.

**Mr. Howard:** Well, if he agrees to the amendment he does nothing. If he disagrees with the proposed arrangement or amendment he dissents, and then claims the fair value of his shares.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** In subclause (3) of clause 56 there is a proposed new wording for subsection (11) of section 184,

[Traduction]

pouvoirs à la cour lorsqu'elle évalue les actions, en vue de mieux jauger les avantages futurs que pourrait retirer le reste des actionnaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est donc que la cour reconnaît les droits du dissident, n'est-ce pas?

**M. Howard:** C'est exact, monsieur. Particulièrement lorsqu'il s'agit de décisions entraînant l'élimination des actionnaires ou le gel des actions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, je crois que nous sommes étendus assez longuement sur cette question hier.

**Le président:** Eh bien, si un actionnaire détenant une certaine catégorie d'actions est touché par un vote quelconque, il a le droit à la dissidence.

**M. Howard:** Lorsqu'il est question de certaines modifications de structure telle qu'une modification à une fusion.

**Le président:** Oui. Ils sont énoncés dans l'article 185.1, mais l'article 184.(1) se lit:

«184. (1) Sous réserve des articles 185 et 234, les détenteurs d'actions d'une catégorie peuvent faire valoir leur dissidence si la société fait l'objet d'une ordonnance visée à l'alinéa 185.1(4)c), les affectant,»

Et le reste.

«ou si la société décide:»

Il s'agit d'une ordonnance qui émane de la cour.

**M. Howard:** Oui, monsieur, une ordonnance émise en vertu de la clause d'arrangement proposée.

**Le président:** Si la corporation «décide:». Allons voir ce que dit l'article 184.

**M. Howard:** L'article 184(1) de la loi énumère les modifications de structure qui résultent des résolutions spéciales des actionnaires.

**Le président:** C'est le seul droit qu'a un actionnaire dissident: il offre ses actions.

**M. Howard:** Non. Dans le cas d'une élimination ou d'un gel injustes, il peut prendre des mesures en vertu de l'article 234 en invoquant qu'il s'agit d'un cas d'abus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par contre, s'il considère que le remboursement sera satisfaisant, grâce à cet article, la Cour pourra tout simplement le reconnaître comme un dissident et lui permettre d'obtenir le remboursement.

**Le président:** S'il accepte, il n'est pas du tout visé par l'article; il ne fait absolument rien.

**M. Howard:** En effet, s'il accepte la modification, il ne fait rien. S'il n'est pas d'accord avec l'arrangement ou les modifications proposées, il fait valoir son droit à la dissidence et réclame alors la juste valeur de ses actions.

**Le président:** L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Au paragraphe (3) de l'article 56, on trouve une nouvelle proposition du libellé du paragraphe (11) de l'article

## [Text]

dealing with the suspension of rights of a dissenting shareholder. This is a modification of subsection (11) to state expressly the effects of withdrawal from or abandonment of a proposed fundamental change, which effects are now only implied.

**Senator Connolly (Ottawa West):** "... in which case his rights as a shareholder are reinstated as of the date he sent the notice referred to in subsection (7)." That is a demand for payment.

**Mr. Howard:** Could I give you an illustration of this, sir? Let us suppose a corporation is going through amalgamation, and sends out notice of the amalgamation in proxy circular form, to the shareholders, and a large number of them dissent; and indeed, so many dissent that the corporation decides to abandon the amalgamation plan. If it has already received notices of dissent, then by abandoning the plan it cancels the dissents, in effect, and everybody goes back to the *status quo* as it was before the proposed amalgamation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a re-establishment of his previous status of shareholder in the company rather than as a dissenter.

**Mr. Howard:** Yes, sir.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Approved.

**Mr. Martin:** Clause 57, Mr. Chairman, was discussed at some length yesterday, and a proposed amendment is coming forward. We do not have the wording finalized at this point, and it would be my recommendation that we stand this.

**The Chairman:** All right. Stand?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Mr. Howard, do you want to make some general comments on this?

**Senator Connolly (Ottawa West):** We have so many to deal with, perhaps we should come back and do it later. Do you not think so, Mr. Chairman? We do not want any discussion now about what it might be.

**Mr. Howard:** May I give you, for the record, some indication of what our thinking is within the department? What we propose to do is to pick up roughly the idea that Senator Manning recommended yesterday, and that is to squeeze in a new paragraph, (b), after (a), stating, "an order appointing counsel, at the expense of the corporation making the application, to represent the interests of the shareholders of the corporation."

**The Chairman:** Oh yes. You will remember that yesterday Senator Manning made a suggestion about a notice, and I suggested then that they just should appoint some lawyer to represent the shareholders. I think this gives effect to the suggestion about the appointment of a lawyer.

**Mr. Howard:** You will notice that in the wording we have proposed here we talk about the interests of the shareholders, so that we characterize that counsel coming in as a friend of

## [Traduction]

184, qui porte sur la suspension des droits d'un actionnaire dissident. Il s'agit d'une modification du paragraphe (11) en vue d'énoncer précisément les conséquences d'un retrait ou d'un abandon d'une modification de structure proposée, conséquence qui, à l'heure actuelle ne sont que sous-entendues.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** «cependant, il recouvre ses droits *rétroactivement à compter de la date d'envoi de l'avis visé au paragraphe (7)*... » C'est une demande de remboursement.

**M. Howard:** Me permettez-vous monsieur, de vous donner un exemple? Supposons qu'une corporation en instance de fusion envoie par procuration un avis aux actionnaires et qu'un grand nombre d'entre eux s'y opposent. Et supposons qu'un si grand nombre s'y opposent que la corporation décide d'abandonner le projet de fusion. Si elle a déjà reçu des avis de dissidence, en abandonnant le projet, elle annule, par le fait même les motifs de dissidence et chacun revient au statut qu'il avait avant que la fusion ne soit proposée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le dissident est alors rétabli comme actionnaire.

**M. Howard:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Monsieur le président, nous avons discuté de l'article 57 assez longuement hier et nous devons présenter une proposition de modification. A l'heure actuelle, le texte n'est pas terminé, et je propose donc que nous réservions l'article en cause.

**Le président:** Très bien. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**M. Martin:** Monsieur Howard, désirez-vous apporter quelques commentaires d'ordre général?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous avons tellement de points à traiter qu'il serait peut-être préférable d'étudier cette question plus tard. Êtes-vous d'accord, monsieur le président? Nous ne voulons pas étudier maintenant ce qui pourrait se produire éventuellement.

**M. Howard:** A titre d'information, puis-je vous indiquer les avis circulant au Ministère? On propose de s'en tenir grosso modo à la recommandation mentionnée hier par le sénateur Manning, notamment celle d'ajouter un nouvel alinéa, b), après l'alinéa a). Il s'énoncerait ainsi: «une ordonnance prévoyant l'embauche d'un avocat aux frais de la société demandant la prorogation, afin de représenter les intérêts des actionnaires de la société.»

**Le président:** Ah oui. Vous vous souviendrez que le sénateur Manning a proposé hier un avis. J'ai alors proposé de nommer tout simplement un avocat pour représenter les actionnaires. Selon moi, cela va dans le sens de la proposition concernant la nomination d'un avocat.

**M. Howard:** Vous remarquerez que dans le libellé proposé, nous parlons des intérêts des actionnaires, de sorte qu'un intervenant bénévole ne représentant pas directement les



## [Text]

the court, and not as a direct representative of the shareholders, which, in theory, would require him to go out, presumably, and solicit proxies from those shareholders in order to get instructions to represent them in court. We think that should be avoided.

**Senator Barrow:** And it might be impossible to do.

**The Chairman:** By doing it that way, you do not tie the lawyer's hands so much.

**Mr. Howard:** Yes, and again, under subsection (4) of that section the court has very broad powers to tell the corporation to go back, and go through the whole proxy solicitation routine, if the court is not satisfied that everything is clear and out in the open.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The fees of the *Amicus curiae* are going to be paid by the corporation.

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But the court has to so direct.

**Mr. Howard:** Yes. And the reason for that is that if the corporation wants to avoid the proxy solicitation it should at least be prepared to pay the expenses of the lawyer coming as *amicus curiae*.

**The Chairman:** All right. That stands.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 58, Mr. Chairman, is a rewording of paragraph (b), under the "exempt offer" definition of section 187. It is a modification to delete the redundant reference to a "recognized" stock exchange.

Clause 59. Taking it in two subclauses, clause 59(1) relates to section 199(1) and is an amendment to the subsection dealing with expropriation of shares held out in a take-over bid. A proposed amendment is before you, gentlemen, and we may deal with it now.

Perhaps I should first of all go over the explanation of the subclause. It is the addition of a reference to non-voting shares, thus expanding the scope of the compulsory acquisition right.

Perhaps I could ask Mr. Howard to explain the amendment now being proposed.

**Mr. Howard:** The section with which we are concerned relates to involuntarily acquisition of shares by a corporation following a take-over bid. That is, where a corporation has made a take-over bid and acquired more than 90 per cent of the issued shares and the offeree corporation is then empowered, in effect, to expropriate the shares held out by the remaining 10 per cent of the shareholders.

One of the difficulties with the provision is that it is not clear whether it applies to a take-over bid that relates to non-voting shares as well as voting shares. In addition, it is not clear whether it applies to a corporation having fewer than 15 shareholders. This amendment is intended to make it clear that section 199, the expropriations provision, does apply to

## [Traduction]

actionnaires, sera en théorie obligé d'obtenir des actionnaires le mandat de les représenter devant le tribunal. Il faudrait, selon nous, éviter cette situation.

**Le sénateur Barrow:** C'est peut-être impossible.

**Le président:** De cette façon, on n'impose pas beaucoup de restrictions à l'avocat.

**M. Howard:** Oui, et conformément au paragraphe (4), le tribunal possède des pouvoirs très étendus lui permettant d'ordonner à la société de recommencer toutes les procédures pour obtenir une délégation de pouvoirs si le tribunal juge qu'il y a eu irrégularité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La société paiera les honoraires de l'internement bénévole.

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il faut cependant que le tribunal l'ordonne.

**M. Howard:** Oui, car on veut que la société paie au moins les honoraires d'un avocat agissant en qualité d'intervenant bénévole, si elle désire éviter les démarches en vue d'obtenir la délégation de pouvoirs.

**Le président:** Très bien. C'est logique.

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Monsieur le président, l'article 58 du bill est une reformulation de l'alinéa b) de la définition d'«offre franche», prévue à l'article 187 de ladite loi. Cette modification vise à supprimer les renvois non pertinents au terme bourse «reconnue».

L'article 59 du bill. Cet article comprend deux paragraphes. Le paragraphe 59(1) correspond à l'article 199(1) de ladite loi. C'est une modification du paragraphe de ladite loi, concernant la cession obligatoire des actions ayant fait l'objet d'une offre d'achat visant à la mainmise. Vous êtes saisis de la modification proposée, et nous pourrions peut-être l'étudier maintenant.

Je devrais peut-être vous expliquer le paragraphe du bill. Il s'agit de l'ajonction des termes «actions non assorties du droit de vote,» qui étend la portée du droit d'acquisition obligatoire.

Je pourrais peut-être demander à M. Howard d'expliquer la modification proposée.

**M. Howard:** L'article de la loi qui nous intéresse traite de l'acquisition involontaire d'actions par une société, à la suite d'une offre d'achat visant à la mainmise. Si une société a fait ce genre d'offre d'achat et a acquis plus de 90 p. 100 des actions émises, la société pollicitée a le droit, en fait, d'acquiescer les derniers 10 p. 100 des actions.

Cette disposition comporte maintes difficultés: notamment, il n'est pas précisé si elle s'applique à une offre d'achat visant à la mainmise et concernant les actions assorties et non assorties du droit de vote. En outre, il n'est pas précisé si cette disposition s'applique à une société composée de moins de 15 actionnaires. La modification proposée vise à préciser que l'article

**[Text]**

non-voting shares and to a corporation having fewer than 15 shareholders. However, where there is a take-over bid in respect of non-voting shares, if the corporation proposes to invoke its rights under section 199, it must comply with the formal requirements of sections 188 to 196, it must make a formal take-over bid and it must make formal disclosure. I should underline, also, that where the expropriation concerns a corporation having fewer than 15 shareholders we propose by regulation to determine what amount of information must be disclosed to the shareholders. That will enable us to avoid in connection with one of these small corporations full compliance with the take-over bid provisions of sections 188 to 196. We follow exactly the same procedure with respect to the take-over bid made through a stock exchange and require only partial, rather than full disclosure.

**The Chairman:** It seems that when we are dealing with take-over bids, it being an important subject, the scope and effect of it indicate that we should take a little time to consider the subject thoroughly. We are not returning to this bill until next Wednesday, at which time we shall deal with the French version only. Mr. Howard will not be available next week, but he will be available the following week, if we were to hold over this take-over bid subject and give more thought to it. Would you be available next week, Mr. Martin, and take on the responsibility for that?

**Mr. Martin:** I will be here next Wednesday morning, but not after Wednesday morning.

**The Chairman:** I mean Wednesday morning. You will be here when we discuss the French version?

**Mr. Martin:** Yes, and I will arrange to have the appropriate officials with me at that time.

**The Chairman:** We shall stand clause 59 for the time being.

Is there anything further you wish to tell us in relation to any other amendments today? I think we will be able to complete our consideration of this bill at the next sitting.

**Mr. Martin:** I am just hopeful, Mr. Chairman, that the consideration of amendments does not go on indefinitely. We will have to call a halt to it at some point. It is one of those situations, because it is a relatively new piece of legislation, where amendments are continually being put forth. Mr. Howard mentioned to me this morning that the minister may be bringing in two or three other potential amendments, and this is the result of a meeting last night in Toronto. It is up to the committee as to how long we will be permitted to do this.

**The Chairman:** Well, I would expect that you would do it either next Wednesday morning, or the following Wednesday, when Mr. Howard will be here on Bill S-3. I hope that we can conclude consideration of both Bill S-3 and Bill S-2 by Wednesday, December 7. Time is running out.

**[Traduction]**

199 de ladite loi, portant sur l'achat, s'applique également aux actions non assorties du droit de vote et aux sociétés ayant moins de 15 actionnaires. Néanmoins, dans le cas d'offre d'achat visant à la mainmise et concernant les actions non assorties du droit de vote, la société, qui se propose d'invoquer les droits que lui confère l'article 199 de ladite loi, doit respecter les exigences des articles 188 à 196 de ladite loi. Elle doit, de plus, faire une offre d'achat visant à la mainmise ainsi qu'une divulgation officielle. Je dois également souligner le fait que, dans le cas d'une société ayant moins de 15 actionnaires, nous proposons de déterminer, par l'entremise d'un règlement, quels renseignements doivent être fournis aux actionnaires. Ainsi dans le cas des petites sociétés, cette procédure nous évitera de respecter à la lettre les dispositions portant sur l'offre d'achat visant à la mainmise et prévues aux articles 188 à 196 de ladite loi. Nous suivons exactement la même procédure pour les offres d'achat faites par l'entremise de la Bourse et nous n'exigeons qu'une divulgation partielle plutôt qu'entière.

**Le président:** Il me semble, lorsque nous étudions la question des offres d'achat, comme c'est un sujet important, que son étendue et son incidence justifient que nous l'approfondissions. Nous reprendrons l'étude de ce bill mercredi prochain seulement et à ce moment-là nous étudierons tout particulièrement la version française. M. Howard ne pourra pas venir témoigner la semaine prochaine, mais il sera avec nous dans deux semaines et nous voulons reporter l'étude des offres d'achat pour pouvoir l'approfondir. Pourriez-vous revenir la semaine prochaine, M. Martin, et vous en charger?

**M. Martin:** Je pourrai revenir mercredi matin seulement.

**Le président:** Je voulais parler de mercredi matin. Vous pourriez être ici lorsque nous discuterons la version française?

**M. Martin:** Oui, et je prendrai les dispositions nécessaires pour que les hauts fonctionnaires compétents puissent m'accompagner.

**Le président:** Nous reporterons l'étude de l'article 59 pour le moment.

Aimeriez-vous ajouter autre chose aujourd'hui à l'égard des autres modifications étudiées? Nous pourrions terminer l'étude de ce bill lors de la prochaine séance.

**M. Martin:** J'espère, monsieur le président, que l'étude des modifications ne s'éternisera pas. Nous devons y mettre un terme à un moment donné. C'est une de ces situations, puisqu'il s'agit d'une loi relativement nouvelle, où l'on y apporte constamment des modifications. M. Howard a mentionné ce matin que le ministre se propose de rédiger deux ou trois autres projets de modification, à la suite d'une réunion tenue hier soir à Toronto. C'est au comité de décider jusqu'à quand il permettra que ça dure.

**Le président:** J'imagine que vous pourrez le faire soit mercredi matin de la semaine prochaine ou le mercredi suivant alors que M. Howard viendra témoigner sur le bill S-3. J'espère que nous pourrions terminer l'étude des bills S-3 et S-2 d'ici le mercredi 7 décembre. Nous manquons de temps.



[Text]

**Mr. Howard:** That will be quite satisfactory, Mr. Chairman, if we can then finalize the outstanding differences. We are talking, at the most, about half a dozen clauses. I do not think they are particularly controversial; rather, people are unhappy with the wording.

**Mr. Martin:** Just to clarify that, Mr. Chairman, the idea would be that the committee would hear from the Quebec Bar Association next Wednesday, following which we would continue with clause-by-clause examination of the bill as it is before us?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Martin:** And any of the clauses that are stood would be held over until the following Wednesday?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And dealt with to finality at that time.

**The Chairman:** Yes.

The committee will now adjourn. We will meet again next Wednesday morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Howard:** Je vous saurais gré, monsieur le président, si nous pouvions régler les dernières divergences d'opinion. Il nous reste, tout au plus, une demie douzaines d'articles. Je ne crois pas qu'ils soient particulièrement controversés; les gens sont plutôt mécontents du libellé.

**M. Martin:** J'aimerais savoir, monsieur le président, si le comité entendra d'abord l'Association du barreau du Québec mercredi prochain, pour poursuivre ensuite l'étude article par article du bill qui nous occupe?

**Le président:** Oui.

**M. Martin:** Et les articles qui ont été reportés seraient retenus jusqu'au mercredi suivant?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et nous pourrions décider de leur forme définitive à ce moment.

**Le président:** Oui.

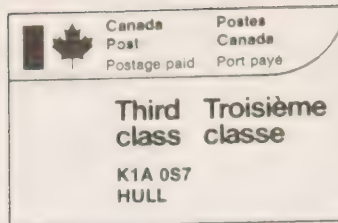
Le Comité suspend maintenant ses travaux. Nous nous réunirons mercredi prochain.

Le Comité suspend ses travaux.

---







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of  
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

M. Alan Martin, député, Secrétaire parlementaire du  
Ministre de la Consommation et Corporations.

*Ministère de la consommation et corporations (Bureau de la  
consommation):*

M. J. L. Howard, Sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, Directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, Chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, Chef adjoint, Division du  
contentieux.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, November 30, 1977

Le mercredi 30 novembre 1977

Issue No. 8

Fascicule n° 8

**Third Proceedings on:**

Bill S-2, intituled:  
"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act."

---

**Troisième fascicule concernant:**

Le bill S-2, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales canadiennes.»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The motion being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 30, 1977

(12)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Hays, Lafond, Laird, Lang, McLraith, Manning, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (18)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:* Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;

Mr. P. Anisman, Director, Corporate Research Branch;

Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch;

Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch;

Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch; and

Mr. Jean Lajoie, Legal Advisor to the Department.

*Department of Justice:*

Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section.

The Committee resumed its clause-by-clause study of the above Bill.

Upon Motions duly put, clauses 60 to 78 were adopted, with the following exceptions:

It was agreed that clause 59 be adopted as amended;

And it was further agreed to stand clauses 1, 70, 74, 75 and 77 for later consideration.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day to resume *in camera* to consider another subject matter.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 NOVEMBRE 1977

(12)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Hays, Lafond, Laird, Lang, McLraith, Manning, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (18)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:* M. Allan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;

M. P. Anisman, directeur, Direction de la recherche sur les corporations;

M. Glen Stanley, directeur adjoint, Direction des corporations;

M. Digby Viets, chef, Division du contentieux;

M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux; et

M. Jean Lajoie, conseiller juridique du ministère.

*Du ministère de la Justice:*

M. Rémi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation.

Le Comité reprend l'étude du bill susmentionné, article par article.

Sur motions dûment mises aux voix, les articles 60 à 78 sont adoptés, sauf ce qui suit:

Il est convenu que l'article 59 soit adopté tel que modifié;

Il est également convenu de réserver les articles 1, 70, 74, 75 et 77 aux fins d'étude ultérieure.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30 dans le but de poursuivre ses travaux à huis clos pour étudier un autre sujet.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 30, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to amend the Canada Business Corporations Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Mr. Martin is present this morning. However, John Howard will not be with us today; he will attend next Wednesday.

I understood that we were to arrange to have representatives from the Quebec Bar to appear before the committee to indicate whether or not the French version creates offences, procedures or proceedings that are not in the English version, but we have been unable to do so. We have been in touch with the Quebec Bar, but no one is prepared to appear, as yet.

In view of that, we will be proceeding this morning with consideration of the bill. There are a number of additional amendments. Last week we stopped at clause 59. Mr. Martin, are you ready to proceed?

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Yes, Mr. Chairman.

I should like to introduce to you, honourable senators, Mr. Fred Sparling, Director, Corporations Branch. Mr. Sparling will be filling in for Mr. Howard this morning.

According to my records, last week we agreed to stand subclause (1) of clause 59. It is my understanding that we will hold all of these amendments which have been stood until we run through the rest of the bill. We should now proceed to subclause (2), which amends section 199(10.1). This is a new addition relating to the effect of dissenter's failure to apply to court. The proposed amendment is the addition of subsection (10.1) to fill an obvious gap, declaring expressly the effect of a dissenter's failure to apply to a court under section 199(10).

Before proceeding further, I should like to introduce Dr. Anisman, Director, Corporate Research. Dr. Anisman may wish to answer some of your questions this morning.

**The Chairman:** Subclause (2) of clause 59 amends section 199. That is a definition defining "dissenting offeree" and "takeover bid". Now, what is the particular substance in this proposal?

**Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Unfortunately, Mr. Chairman, there was a mix-up somewhere between the Department of Justice and my office in getting this particular amendment over in time to distribute copies of it to everyone. We have them now and they are just being put together.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le bill S-2, loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** M. Martin est présent ce matin, mais M. John Howard ne sera pas parmi nous aujourd'hui. Il sera là mercredi prochain.

Je croyais que nous devions prendre des mesures pour que des représentants de l'Ordre des avocats du Québec puissent comparaître devant le comité pour nous faire savoir si la version française suscite des délits, des procédures ou des poursuites qui ne figurent pas dans la version anglaise. Mais nous n'avons pas pu le faire. Nous avons communiqué avec l'Ordre des avocats du Québec, mais aucun membre n'est encore disposé à comparaître.

Par conséquent, nous allons commencer ce matin l'étude du projet de loi. Il y a un certain nombre d'autres modifications. La semaine dernière, nous nous sommes arrêtés à l'article 59. Monsieur Martin, êtes-vous prêt à commencer?

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Oui, monsieur le président.

Je voudrais vous présenter, honorables sénateurs, M. Fred Sparling, directeur des corporations. M. Sparling remplacera M. Howard ce matin.

Si je me souviens bien, la semaine dernière, nous avons décidé de réserver la paragraphe 1 de l'article 59. J'ai cru comprendre que nous laisserions de côté toutes les modifications qui ont été réservées jusqu'à ce que nous ayons parcouru le reste du projet de loi. Nous devons maintenant passer au paragraphe (2), qui modifie l'article 199(10.1). Il s'agit d'une nouvelle disposition relative au cas de dissident qui ne saisit pas le tribunal. La modification proposée vient s'ajouter au paragraphe (10.1) pour combler une lacune évidente. En effet, il décrit expressément ce que doit faire le dissident qui n'a pas saisi le tribunal conformément à l'article 199(10).

Avant de poursuivre, j'aimerais présenter M. Anisman, directeur de la Recherche sur les corporations. M. Anisman est prêt à répondre aux questions que vous voudrez bien lui poser ce matin.

**Le président:** Le paragraphe (2) de l'article 59 modifie l'article 199. Il s'agit de la définition des expressions «pollicité dissident» et «pollicités acceptants». Sur quoi porte exactement cette proposition?

**M. F. H. Sparling, directeur des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Malheureusement, monsieur le président, il y a eu un manque de coordination entre le ministère de la Justice et mon bureau; nous n'avons pas pu obtenir cette modification à temps pour en distribuer des exemplaires à tout le monde. Nous les avons maintenant; ils viennent d'être assemblés.



[Text]

**Mr. Philip Anisman, Director, Corporate Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** The question concerns subclause (1).

**Mr. Martin:** We are dealing with subclause (2). I do not believe there is any amendment to subclause (2).

**The Chairman:** Subclause (2) provides for the addition of a further subsection, and I wanted to get your view on record as to why it becomes necessary to have a further subsection.

**Mr. Sparling:** I shall pass that to Mr. Anisman, who is the leading writer on the question of takeover bids in Canada, and probably the United States, too.

**Mr. Anisman:** After that build-up, I should say that there are several good writers in the United States who write on American law.

**Senator Walker:** Several other good writers.

**Mr. Anisman:** Yes, in the United States and in Canada.

**Senator Macnaughton:** There is only one here.

**Mr. Anisman:** There are a few others here, too.

Subclause (2) basically deals with the situation of when an offeree does not respond at all to a notice to compulsorily acquire his shares. In the act there is no expressed provision for that. It was left to be inferred that if an offeree did not send in his shares or dissent, the offeror could then take up his shares. Subclause (2) merely says that expressly.

**Senator Molson:** Were there cases where any problem was created by lack of such a subclause, or is it simply a matter of tidying up?

**Mr. Anisman:** It is tidying up.

**The Chairman:** Have you had any situations where this question arose?

**Mr. Anisman:** None that I know of.

**Senator Walker:** Why the amendment, then?

**Mr. Anisman:** So that it is clear in the event that it does arise.

**The Chairman:** It is possible that it could arise.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps it is useful. Subsection (10) of section 199 states that a "dissenting offeree may apply to a court for the same purpose within a further period of twenty days." It gives the offeree the right to go to court in the event that he does dissent, and what this subclause states is that if the offeree does not do anything, he is presumed to have accepted the offer and is required to surrender his share certificates.

**Mr. Anisman:** Yes.

**The Chairman:** It is a presumption in the event that the offeree does not do anything.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If the offeree does not do anything, I would assume that the corporate authority would then request that he surrender his share certificates. The corporate authority would hold the money until the share certificates are surrendered, and the offeree would have no more rights as a shareholder.

**Mr. Anisman:** That is provided for, I believe.

[Traduction]

**M. Philip Anisman, directeur, Direction de la recherche sur les corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Il s'agit du paragraphe (1).

**M. Martin:** Nous parlons du paragraphe (2). Je ne pense pas qu'il y ait une modification au paragraphe (2).

**Le président:** Le paragraphe (2) vient s'ajouter à un autre paragraphe et j'ai voulu inscrire au procès-verbal votre point de vue sur la question de savoir pourquoi il est nécessaire d'avoir un autre paragraphe.

**M. Sparling:** Je laisse la parole à M. Anisman, qui est le rédacteur spécialisé dans la question des offres de mainmise au Canada et probablement aux États-Unis également.

**M. Anisman:** Après ces compliments, je dirais qu'il y a plusieurs bons rédacteurs aux États-Unis qui rédigent des lois américaines.

**Le sénateur Walker:** Plusieurs autres bons rédacteurs.

**M. Anisman:** Oui, aux États-Unis et au Canada.

**Le sénateur Macnaughton:** Il y en a seulement un ici.

**M. Anisman:** Il y en a quelques-uns ici également.

Le paragraphe (2) porte essentiellement sur le cas d'un pollicité qui refuse de céder ses actions. Il n'existe aucune disposition dans la loi à cet égard. Elle laissait supposer que si le pollicité ne remettait pas ses actions, l'offrant pouvait cependant en prendre possession. Le paragraphe (2) ne fait que le stipuler clairement.

**Le sénateur Molson:** Y a-t-il des cas où l'absence d'un paragraphe de ce genre a créé des problèmes, ou s'agit-il seulement d'apporter des précisions?

**M. Anisman:** Il s'agit d'apporter des précisions.

**Le président:** Y a-t-il des cas où cette question s'est posée?

**M. Anisman:** Pas que je sache.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi alors la modification?

**M. Anisman:** Au cas où la question se poserait.

**Le président:** Il est possible que la question se pose.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que c'est peut-être utile. Le paragraphe (10) de l'article 199 stipule que: «un pollicité dissident peut s'adresser à une cour aux mêmes fins dans un nouveau délai de vingt jours». Le pollicité a le droit de se présenter devant le tribunal s'il est dissident, et, selon ce paragraphe, s'il ne fait rien, on suppose qu'il a accepté l'offre et il doit donc remettre les certificats de ses actions.

**M. Anisman:** Oui.

**Le président:** C'est une supposition au cas où le pollicité ne fait rien.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si le pollicité ne fait rien, je suppose que les responsables des sociétés lui demanderaient de remettre les certificats de ses actions. Ils retiendraient l'argent jusqu'à ce que les certificats soient remis et le pollicité ne posséderait aucun droit en tant qu'actionnaire.

**M. Anisman:** C'est prévu, je crois.

[Text]

**Senator Cook:** Could a situation arise where an offeree does apply to the court and then does nothing? This subclause only applies when no application is made. What about the situation where an offeree makes an application within 20 days and then simply does nothing.

**Mr. Anisman:** I assume that the offeror, or the corporation, would move to dismiss the application. The offeror would be notified that the matter is before the court.

**Senator Cook:** Therefore, it would be the same situation as if no application were made?

**Mr. Anisman:** An application would have been made and the matter would be before the courts. It would be a proceeding that would have to be dismissed for failure to prosecute.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is in the hands of the court.

**The Chairman:** But the effect of the dismissal is the same as if there had not been any proceedings taken by the offeree.

**Mr. Anisman:** Yes.

**Senator Cook:** So, the proposed new subsection covers that?

**The Chairman:** Yes.

Is that approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Next, clause 60.

**Mr. Martin:** Clause 60 relates to subsections (1) and (4) of section 202 of the act. It represents a change in both of those subsections. The amendment to subsection (1) is to substitute "body corporate" for "corporation," thereby expanding its application to those federal corporations that are not under CBCA that are deemed dissolved under section 261. There is a similar amendment to subsection (4), coupled with the addition of a "reasonable" standard, thereby confining the Director's discretion and to make review under section 239(e) relate to a general but explicit standard.

**The Chairman:** Dealing with the repeal of section 202(1) of the act and the addition of a new section 202(1), section 202(1) of the act states:

Where a corporation is dissolved under this Part or section 261, any interested person may apply to the Director to have the corporation revived.

What was the problem that developed in that respect?

**Mr. Sparling:** Section 261 states that any company incorporated under the Canada Corporations Act that does not continue under the Canada Business Corporations Act is deemed dissolved. By definition, "corporation" would exclude a company under the Canada Corporations Act. The term "body corporate" includes corporations incorporated under the Canada Business Corporations Act as well as companies incorporated under any other statute. So, by using the term "body corporate" the company incorporated under the Canada Corporations Act, that was dissolved because it did not continue but may want to revive, is brought into this legislation.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Un pollicité pourrait-il saisir le tribunal puis ne rien faire? Cet alinéa ne s'applique que lorsque le pollicité ne saisit pas le tribunal. Et que se passe-t-il si un pollicité saisit le tribunal dans un délai de vingt jours et ne fait rien?

**M. Anisman:** Je suppose que le pollicitant, ou la corporation, proposerait de classer la demande. Le pollicitant serait prévenu que le tribunal a été saisi de l'affaire.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, la situation serait la même si le tribunal n'était pas saisi?

**M. Anisman:** Le tribunal aurait été saisi de toute manière. Cette affaire serait classée pour défaut de poursuites.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le tribunal en est saisi.

**Le président:** Mais c'est comme si aucune action n'avait été intentée par le pollicité si l'affaire est classée.

**M. Anisman:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Le nouvel alinéa en tient compte donc?

**Le président:** Oui.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Nous passons à l'article 60.

**M. Martin:** L'article 60 correspond aux paragraphes (1) et (4) de l'article 202 de la loi. Ces deux paragraphes sont modifiés. Le nouveau paragraphe (1) vise à remplacer le mot «société» par l'expression «personne morale» dont le champ d'application est étendu aux sociétés fédérales qui ne sont pas régies par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et qui sont considérées comme étant dissoutes en vertu de l'article 261. Le paragraphe (4) comporte une modification similaire à laquelle on a ajouté le terme «raisonnable» imposant ainsi une certaine discrétion au directeur et accordant aux tribunaux chargés d'instruire l'affaire en vertu du paragraphe 239e) un critère plus général mais précis.

**Le président:** Le paragraphe 202(1) de la Loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Tout intéressé peut demander au Directeur la reconstitution d'une société dissoute en vertu de la présente Partie ou de l'article 261.

Pourquoi cette modification?

**M. Sparling:** L'article 261 stipule que toute société constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes qui ne demande pas sa prorogation sous le régime de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes est considérée comme étant dissoute. Par définition, le terme «société» excluerait toute société régie par la Loi sur les corporations canadiennes. L'expression «personne morale» inclut toutes les sociétés constituées en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes ainsi que toute société constituée en vertu de n'importe quelle autre loi. Ainsi, en utilisant l'expression «personne morale», la loi autorise maintenant la constitution d'une société constituée en vertu de la Loi sur les corporations



[Text]

**Senator Laird:** Would that include corporations incorporated by act of Parliament?

**Mr. Sparling:** Yes, it could, but corporations incorporated by act of Parliament are not under quite the same pressure. They would continue by order of the Governor General in Council.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 60 also amends subsection (4) of section 202. What makes that necessary?

**Mr. Sparling:** The first amendment is, again, to substitute the term "body corporate" for "corporation" so that it includes Canada Corporations Act companies that had been dissolved.

At line 16 you will notice the term "reasonable" has been added. This is to put constraint on the discretion of the Director in respect of the terms he may impose upon a company that he revives. By the addition of the term "reasonable," the court, in the event of an appeal, has a more specific standard to relate to in regard to the matter.

**The Chairman:** That is at least making assurance doubly sure, because I would think that the courts would interpret such terms, in the circumstances, as meaning that they must be reasonable.

**Mr. Sparling:** I would tend to agree. This amendment was put in on the recommendation of various members of the Canadian Bar Association.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Next, clause 61.

**Mr. Martin:** Clause 61 represents an amendment to subsection (1) of section 204, changing that subsection in regard to the right of shareholders to propose liquidation and dissolution. It is a limitation of the right to a voting shareholder to reconcile this provision with the basic proposal provision in subsection (1) of section 131—in other words, those entitled to vote at an annual meeting of shareholders.

**Senator Molson:** Does this mean without notice?

**The Chairman:** Section 204(1) is repealed. Section 204(1) reads as follows:

The directors may propose, or in accordance with section 131 a shareholder may make a proposal for, the voluntary liquidation and dissolution of a corporation.

The change would limit that to making such a proposal at an annual meeting; is that right?

**Mr. Sparling:** That is correct, Mr. Chairman. It would not be a question of no notice. It means that shareholders are among those who can make such proposals, and these proposals are made prior to the publication of the proxy solicitation material. The amendment restricts it to only shareholders

[Traduction]

canadiennes qui avait été dissoute parce qu'elle n'avait pas demandé de prorogation.

**Le sénateur Laird:** Cette disposition concernait-elle aussi les sociétés constituées en vertu d'une loi du Parlement?

**M. Sparling:** Oui, mais les sociétés constituées en vertu d'une loi du Parlement ne subissent pas les mêmes pressions. Elles seraient prorogées par décret du gouverneur général en conseil.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** L'article 60 modifie également le paragraphe (4) de l'article 202. Pourquoi?

**M. Sparling:** La première modification visait à remplacer le mot «société» par l'expression «personne morale» afin d'y inclure les sociétés constituées en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes qui avaient été dissoutes.

Vous remarquerez à la ligne 16 que le mot «raisonnable» a été ajouté. Cette modification impose au directeur une certaine discrétion quant aux conditions qu'il peut imposer à une société qu'il reconstitue. En ajoutant le terme «raisonnable», le tribunal, en cas d'appel, disposerait d'un critère beaucoup plus précis pour juger l'affaire.

**Le président:** Il s'agit là d'une double assurance car je pense que les tribunaux interprèteraient ces conditions comme devant être raisonnables.

**M. Sparling:** Je serais assez d'accord. Cette modification a été introduite sur recommandation de divers membres de l'Association du barreau canadien.

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Nous passons alors à l'article 61.

**M. Martin:** L'article 61 modifie le paragraphe (1) de l'article 204 et traite du droit des actionnaires à proposer la liquidation et la dissolution volontaire de leur société. Il s'agit de réserver ce droit aux actionnaires habilités à voter afin de concilier cette disposition avec celle du paragraphe (1) de l'article 131. En d'autres termes, il s'agit de ceux qui ont le droit de voter lors de l'assemblée annuelle des actionnaires.

**Le sénateur Molson:** Sans avis?

**Le président:** Le paragraphe 204(1) est abrogé et remplacé par ce qui suit:

La liquidation et la dissolution volontaire de la société peuvent être proposées par les administrateurs ou, conformément à l'article 131, par tout actionnaire.

On ne pourrait donc faire cette proposition que lors d'une assemblée annuelle. Est-ce exact?

**M. Sparling:** C'est exact, Monsieur le président. Il ne s'agit pas d'une question d'avis. Cela signifie que les actionnaires peuvent présenter de telles propositions, et que celles-ci sont présentées avant la publication de la procuration. La modification réserve ce droit aux seuls actionnaires qui ont le droit de

[Text]

who are entitled to vote at the annual meeting, instead of shareholders generally.

**Senator Molson:** Is that a class of share distinction?

**Mr. Sparling:** Yes.

**Senator Molson:** A shareholder is entitled to vote at an annual shareholders' meeting, surely.

**Mr. Sparling:** Only shareholders to whom the right to vote has been given. Each class of shares has its restrictions built into the articles, and certain classes of shares are given the right to vote at all meetings. Others may or may not be given that right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What about the situation where you have preferred shareholders who are given a vote only in the event of a default in the terms of their agreement with the company? This is a conditional right to vote, it seems to me. How would they fit in?

**The Chairman:** They would not, I would think.

**Mr. Sparling:** I would think they might, because it says "a shareholder who is entitled to vote" at an annual meeting, and if the conditions of which you speak have taken place, then those shareholders are entitled to vote at that annual meeting.

**The Chairman:** Yes, but what we were dealing with, as I understood it, was if the preferred shareholder is non-voting "unless there is a default", then he would become entitled to vote, and so then he is a shareholder entitled to vote.

**Mr. Sparling:** Yes.

**Senator Walker:** Where does it state that a shareholder may, in accordance with section 131, make a proposal for the voluntary liquidation? And where does it say that he must give notice?

**The Chairman:** In section 131(1). In that section, senator, it says:

(1) A shareholder entitled to vote at an annual meeting of shareholders may

(a) submit to the corporation notice of any matter that he proposes to raise at the meeting, hereinafter referred to as a "proposal"; . . .

So there is a provision that he must give notice. In other words, he cannot go to the meeting and spring it on the meeting.

**Senator Cook:** That is 90 days' notice. I was looking at subsection (5) and I did not see anywhere the length of the notice specified, but in subsection (5) it says:

A corporation is not required to comply . . . if

(a) the proposal is not submitted to the corporation at least ninety days before . . .

**Mr. Sparling:** The shareholder who wishes to make a proposal must get the proposal into the hands of management within 90 days of the date specified.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I wonder if you would care to give the number of the section for the record.

[Traduction]

voter à une assemblée annuelle, et non plus à tous les actionnaires.

**Le sénateur Molson:** S'agit-il d'une distinction de catégorie d'actions?

**M. Sparling:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Un actionnaire a sûrement le droit de voter à une assemblée annuelle d'actionnaires.

**M. Sparling:** Seuls les actionnaires habiles à voter. Chaque catégorie d'actions comporte des restrictions qui ont été prévues dans les articles, et une certaine catégorie d'actions donne droit de voter à toutes les réunions. D'autres peuvent être privées ou munies de ce droit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que se passe-t-il lorsqu'on a des actions privilégiées qui ne donnent droit de voter que si on déroge aux conditions de l'entente conclue avec la société? Il s'agit d'un droit de vote conditionnel, selon moi. Comment se rattacheraient-elles?

**Le président:** Elles ne se rattacheraient pas, à mon avis.

**M. Sparling:** Je crois qu'ils le pourraient, parce qu'on dit, «tout actionnaire habile à voter à l'assemblée annuelle»; si les conditions dont vous parlez se produisent, il faut conclure que les actionnaires sont habiles à voter à cette assemblée annuelle.

**Le président:** Oui, mais vous disiez, si j'ai bien compris, que si l'actionnaire privilégié ne peut voter «à moins qu'il y ait dérogation», alors il deviendra habile à voter et, par conséquent, il est un actionnaire habile à voter.

**M. Sparling:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Où dit-on qu'un actionnaire peut, conformément à l'article 131, présenter une proposition de liquidation volontaire? Et où dit-on qu'il doit donner un avis?

**Le président:** A l'article 131(1). Cet article, sénateur, se lit comme suit:

«(1) Les actionnaires habiles à voter lors d'une assemblée annuelle peuvent:

a) donner avis à la société des questions qu'ils se proposent de soulever, cet avis étant ci-après appelé «proposition»; . . .»

Il est donc prévu qu'ils doivent donner avis. En d'autres termes, il ne peut se rendre à la réunion et proposer de but en blanc certaines questions.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'un avis de 90 jours. Je lisais le paragraphe (5), et je n'ai vu nulle part de précision sur le délai de l'avis. Mais le paragraphe (5) se lit comme suit:

«la société n'est pas tenue de se conformer

a) si la proposition ne lui a pas été soumise au moins quatre-vingt-dix jours avant . . .

**M. Sparling:** L'actionnaire qui désire présenter une proposition doit la remettre entre les mains de la direction dans les 90 jours de la date mentionnée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** M. le président, pourriez-vous, s'il vous plaît, donner le numéro de l'article, pour qu'on l'inscrive au compte rendu.



## [Text]

**Mr. Sparling:** The section referred to regarding the procedure of the shareholder for providing 90 days' notice is section 131(5).

**The Chairman:** Any questions?

Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Now, we come to clause 62.

**Mr. Martin:** Clause 62 is an amendment to subsection (1) of section 213 of the act relating to the appointment of a liquidator of a corporation, and it covers the addition of the words "body corporate" to make clear that a court may appoint "any person", which includes a federally or provincially incorporated trustee in bankruptcy or, if the court prefers to impose responsibility on an individual, a director or officer of a federal or provincial body corporate.

**The Chairman:** That is simply the same kind of correction as we made in an earlier clause, clause 60.

**Mr. Sparling:** The first change is to pick up an error in the act. The act says that the court may appoint any person, including a director, officer or shareholder, and it does not say "of the corporation" in the present act, and just to make sense it should say "of the corporation involved". The term "body corporate" is put in so that trustees in bankruptcy who are incorporated under provincial jurisdiction would qualify as liquidators.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is about the only type of corporation that is likely to be appointed, is it not?

**Mr. Sparling:** I would say so, yes, senator.

**The Chairman:** Any further questions?

Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then we come to clause 63.

**Mr. Martin:** Clause 63 amends subsections (2) and (4) of section 219 dealing with continuation of actions concerning a dissolved corporation, and again we have the substitution of the words "body corporate" for "corporation" to encompass a non-CBCA corporation deemed dissolved under section 261.

**The Chairman:** Well, there does not appear to be any problem in clause 63(1) which amends subsection (2) of section 219 of the act, so we approve of that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** And then what about page 28?

**Mr. Martin:** Clause 2 is amending subsection (4) in the same way.

**The Chairman:** That is simply dealing with the same type of thing?

**Mr. Martin:** That is right.

**The Chairman:** Any questions?

## [Traduction]

**M. Sparling:** Le paragraphe mentionné qui indique la procédure que l'actionnaire doit suivre pour donner un avis de 90 jours est le paragraphe 131(5).

**Le président:** Y a-t-il des questions?

Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Nous passons maintenant à l'article 62.

**M. Martin:** L'article 62 est une modification du paragraphe (1) de l'article 213 de la Loi et il traite de la nomination du liquidateur d'une société. Il ajoute les termes «personne morale», pour préciser qu'un tribunal peut nommer n'importe qui, ce qui comprend un syndic de faillite constitué en corporation au niveau fédéral ou provincial, ou, si le tribunal préfère imposer la responsabilité à un particulier, un administrateur ou dirigeant d'une autre personne morale fédérale ou provinciale.

**Le président:** Il s'agit tout simplement du même genre de correction que nous avons apportée à un article précédent, l'article 60.

**M. Sparling:** Le premier changement corrigeait une erreur de la Loi. Celle-ci dit que le tribunal peut nommer toute personne et, notamment, un des administrateurs, dirigeants ou actionnaires, sans ajouter «de la société» alors que, pour être logique, elle devrait dire «de la société en cause». L'expression «personne morale» est insérée pour que les syndics de faillite, constitués en corporation en vertu d'une juridiction provinciale, puissent être liquidateurs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est à peu près le seul type de société qui peut être nommé, n'est-ce pas?

**M. Sparling:** Je le croirais, sénateur.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Nous passons maintenant à l'article 63.

**M. Martin:** L'article 63 modifie les paragraphes (2) et (4) de l'article 219, qui traite de la continuation des actions relatives à une société dissoute et, à nouveau, nous avons la substitution des termes «personne morale» au terme «société», pour englober toute société non visée par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, sensée être dissoute en vertu de l'article 261.

**Le président:** Bien, le paragraphe 63(1) qui modifie le paragraphe (2) de l'article 219 de la Loi ne semble pas poser de problème. Donc nous allons l'approuver?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Et ensuite, que dire de la page 28?

**M. Martin:** L'article 2 modifie le paragraphe (4) de la même façon.

**Le président:** Il traite simplement du même genre de chose?

**M. Martin:** En effet.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**[Text]**

Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then we come to clause 64.

**Mr. Martin:** Clause 64 amends subsection (1) of section 220 of the act relating to payment of claims of unknown persons, and it is the same type of amendment as the previous one.

**The Chairman:** Except that section 220(1) deals with unknown claimants in the event of dissolution.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How long must the proceeds of such property be held before they are paid to the Receiver General? Is there any indication?

**Mr. Sparling:** Well, when the corporation is deemed dissolved, action must be taken to get the assets in to Her Majesty, and I am not too sure about any time limitation. It would probably be done as expeditiously as possible.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Once an order for dissolution is made there is a great deal to do, and in due time the claims are paid, including shareholders' claims, and you have assets left. I assume what you are talking about here is a case where shareholders are registered on the books and have share certificates but cannot be found. Now those remaining assets are required to be converted and paid to the Receiver General.

**The Chairman:** Senator Connolly, I would like to raise this point as well. The language says "who cannot be found"—that is to say, if a shareholder cannot be found, then the money goes to the Receiver General; but I think there must be inferred in the expression "who cannot be found" that some effort and some search has been made, and I think the courts would interpret it in that way. In those circumstances, do you think it advisable to have a time period?

**Senator Cook:** But, Mr. Chairman, in talking about dissolution here we are talking about after the winding up. In order to get an order to dissolve you could show that all reasonable efforts had been made and so on. That is the second step. The winding up is the first step. After this the finding of creditors and distribution of assets takes place, then you get the order to dissolve and the courts will want to know what steps you have taken.

**The Chairman:** I would think so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So it really does not come to a question of how long you have; it is a question of how well you can satisfy the court that you have complied with the winding up order. Would that be a correct assessment of the situation?

**Mr. Sparling:** I would say so, senator. When the liquidator wished to get discharged from the court, he would have to satisfy the court that everything had been done including the forwarding of the assets to the Receiver General.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It was before the actual transfer of assets or remaining assets to the Receiver General that we were concerned about.

**[Traduction]**

Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Nous passons donc à l'article 64.

**M. Martin:** L'article 64 modifie le paragraphe (1) de l'article 220 de la Loi qui traite du paiement à des créanciers inconnus, et c'est le même type d'amendement que le précédent.

**Le président:** Sauf que le paragraphe 220(1) traite des créanciers inconnus dans le cas d'une dissolution.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Combien de temps le produit réalisé sur une telle propriété doit-il être retenu avant qu'il ne soit versé au receveur général? A-t-on fixé un délai?

**M. Sparling:** Lorsqu'on estime que la société a de fait été dissoute, des mesures doivent être prises pour verser le produit à Sa Majesté, et je ne suis pas certain qu'il existe un délai. Il faut probablement que cela se fasse dès que possible.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsqu'une ordonnance de dissolution est rendue, il y a fort à faire; les réclamations sont satisfaites dès que possible, y compris celles des actionnaires, et il vous reste des avoirs. J'imagine que vous parlez d'un cas où des actionnaires sont inscrits dans les livres et détiennent des certificats d'action introuvables. Les avoirs qui restent doivent être réalisés et les produits sont versés au receveur général.

**Le président:** Sénateur Connolly, j'aimerais aussi soulever l'aspect suivant. Le libellé dit «introuvable», c'est-à-dire que si l'actionnaire est introuvable, le produit est versé au receveur général, mais je crois qu'il faut comprendre dans l'expression «introuvable» qu'on a fait les recherches nécessaires, et que les tribunaux rendraient une décision en ce sens. Dans ces circonstances, croyez-vous qu'il soit préférable de fixer un délai?

**Le sénateur Cook:** Mais, monsieur le président, lorsqu'on parle de dissolution ici, cette dernière s'est déjà concrétisée. Afin d'obtenir une ordonnance de dissolution, il faudrait démontrer que tous les efforts raisonnables avaient été faits, et ainsi de suite. C'est la deuxième étape, la dissolution étant la première. Après cela, on retrace les créanciers, on répartit les avoirs, et ensuite, vous obtenez une ordonnance de dissolution et les tribunaux voudront savoir quelles démarches vous avez faites.

**Le président:** Je le croirais.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'essentiel n'est donc pas de savoir de combien de temps vous disposez; il s'agit de savoir si vous pourrez convaincre le tribunal que vous avez respecté les dispositions de l'ordonnance de dissolution. Est-ce que cela résume bien la situation?

**M. Sparling:** Je le crois, sénateur. Lorsque le liquidateur désire obtenir une décharge du tribunal, il est tenu de convaincre ce dernier que tout a été fait, y compris le versement du produit au receveur général.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous nous préoccupons du transfert réel des avoirs, ou du solde des avoirs, au receveur général.



[Text]

**The Chairman:** Yes, but maybe I was jumping the gun, because in section 220 of the act, subsection (3), I find this:

If at any time a person establishes that he is entitled to any moneys paid to the Receiver General under this Act, the Receiver General shall pay an equivalent amount to him out of the Consolidated Revenue Fund.

Now, that has not been repealed.

**Mr. Sparling:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The only part of section 220 affected by clause 64 is subsection (1).

**The Chairman:** That is right. In those circumstances, the situation is taken care of. In other words, you don't shut the door on the possibility of a shareholder who can come in at any time to prove he is entitled. Is that approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 65 relates to section 221(1) and (2), dealing with the vesting of property not disposed of in liquidation. It is the same type of amendment.

**The Chairman:** Dealing with the body corporate, yes. Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 66, Mr. Chairman, amends subsections (1) and (2) of section 222 of the act relating to standing to initiate an investigation. In both cases there is a change in the wording; there is a substitution of "security holder" for "shareholder" to confer standing on a debenture holder as well as a shareholder.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For the record, that should be subsections (1) and (3) that are being amended.

**Mr. Martin:** That is true. There is an error in the printing here. It is subsections (1) and (3) that are amended in section 222.

**Senator Cook:** If a security holder is not paid in full he has the same rights to apply. That is clear enough.

**The Chairman:** I assume there is no question about a security holder including a shareholder.

**Senator Lafond:** On my first reading of this amendment I had a question in my mind as to the substitution of one term for another. I have since discovered that in section 2 of the act the definition of "security" does include "shareholder". That may tidy up the act, but it seems to me that it is torturing language a little bit.

Following on that, I have tried to find in the bill as proposed a definition in French of "security" which would include "shareholder". I have not been able to find it yet.

[Traduction]

**Le président:** Oui, mais j'anticipais, parce qu'à l'article 220 de la loi, paragraphe (3), j'ai lu ce qui suit:

Le receveur général doit verser, sur le fonds du revenu consolidé, une somme égale à celle qu'il a reçue, à toute personne qui la réclame à bon droit selon la présente loi.

Ce paragraphe a été abrogé.

**M. Sparling:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La seule partie de l'article 220 qui a été visée par l'article 64 du bill, est le paragraphe (1).

**Le président:** C'est exact. Dans ces circonstances, les mesures nécessaires sont prises. En d'autres termes, il ne faut pas exclure la possibilité d'un actionnaire qui se présenterait pour prouver qu'il a des droits. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 65 se rapporte aux paragraphes (1) et (2) de l'article 221 qui traite de la dévolution de biens dont il n'a pas été disposé à la date de la dissolution. Il s'agit du même genre de modification.

**Le président:** Il traite de la personne morale, oui. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 66, monsieur le président, modifie les paragraphes (1) et (2) de l'article 222 de la loi concernant le droit d'ordonner la tenue d'une enquête. Dans les deux cas, le libellé est modifié; il remplace «détenteur de valeurs mobilières» par «actionnaires» pour accorder ce droit à un détenteur de débetures de même qu'à un actionnaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour le compte rendu il faudrait préciser que se sont les paragraphes (1) et (3) qui sont modifiés.

**M. Martin:** C'est vrai. Il y a une erreur d'impression. Ce sont les paragraphes (1) et (3) de l'article 222 qui sont modifiés.

**Le sénateur Cook:** Si un détenteur de valeurs mobilières n'est pas pleinement indemnisé, il a le droit de demander la tenue d'une enquête. C'est clair.

**Le président:** Il ne fait aucun doute, j'imagine, que la locution détenteur de valeurs mobilières comprend un actionnaire.

**Le sénateur Lafond:** Lorsque j'ai lu la modification la première fois, il m'est venu une question quant au remplacement d'un terme par un autre. J'ai découvert, depuis, à l'article 2 de la loi que la définition de «valeurs mobilières» comprend de fait les «actionnaires». Cela apporte peut-être des précisions nécessaires à la loi, mais il semble que c'est faire une entorse à la langue.

Dans la même veine, j'ai tenté de trouver dans l'article 78 du bill une définition française de «security» qui comprendrait «shareholders». Je n'ai pas réussi à la trouver.

[Text]

**Mr. Sparling:** If there is no definition of "security" in the French version, perhaps Mr. Geoffrion, of the Department of Justice, could help us out on that.

**Mr. Anisman:** Doesn't the term "valeur mobilière" satisfy the French version?

**Senator Flynn:** In the French version there is the expression "valeur mobilière."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, we have it right here in our bill.

**Senator Flynn:** That is the only way you can translate "security" in French. "Valeur mobilière" is the equivalent.

**The Chairman:** That should simplify it, and that is found on page 37. Are you satisfied, Senator Connolly?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**The Chairman:** Are you satisfied, Senator Lafond?

**Senator Lafond:** Yes.

**The Chairman:** Is clause 66 approved, then?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 67?

**Mr. Martin:** Clause 67 relates to section 223(1), and more particularly to paragraphs (k) and (l). There is a new paragraph (l) relating to powers of court in relation to an investigation order. The addition of the paragraph is to express clearly what is now only implied—that is to say, that a court may impose investigation costs on a corporation, particularly where the investigation is clearly justified. This new provision is an analogue of section 170 of the U.K. Companies Act, 1948.

**The Chairman:** Is clause 67 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Clause 68 relates to section 234(3)(e), dealing with the powers of a court to remove directors in relation to an oppression action. It is a recasting of paragraph (e) to remove the ambiguous reference to section 185(3) and to state expressly a court's power to replace directors.

**The Chairman:** Would you regard the amendments in clause 68 amending section 234 of the act as being matters of substance?

**Mr. Martin:** I must say, Mr. Chairman, that I have in all these leaned on Mr. Howard's advice, and the department has not tended to look upon this as an amendment of substance.

**The Chairman:** What have you to say, Mr. Sparling?

**Mr. Sparling:** I would agree with Mr. Martin. The amendment is to clarify the situation. Section 185(1) sets out a pattern here, but the amendment leaves the matter strictly up to the court and makes it much clearer.

[Traduction]

**M. Sparling:** S'il n'y a pas de définition de «security» dans la version française, M. Geoffrion du ministère de la Justice pourrait peut-être nous aider.

**M. Anisman:** Le terme «valeur mobilière» n'est-il pas suffisant pour la version française?

**Le sénateur Flynn:** Dans la version française on trouve l'expression «valeur mobilière».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, nous l'avons ici, dans notre projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est la seule façon de traduire «security» en français. Il s'agit de «valeur mobilière».

**Le président:** Cela simplifierait les choses, et on retrouve aussi ce mot à la page 37. Cela vous satisfait-il, sénateur Connolly?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**Le président:** Êtes-vous satisfait, sénateur Lafond?

**Le sénateur Lafond:** Oui.

**Le président:** Adoptons-nous alors l'article 66?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Article 67?

**M. Martin:** L'article 67 porte sur le paragraphe 223(1) et plus précisément sur les alinéas k) et l). Il y a un nouvel alinéa l) qui porte sur le pouvoir du tribunal relativement à l'ordonnance d'enquête. On ajoute ce paragraphe pour que soit exprimé clairement ce qui est maintenant sous-entendu, c'est-à-dire qu'un tribunal peut enjoindre une corporation de payer les frais de l'enquête, particulièrement lorsqu'elle est manifestement justifiée. Cette nouvelle disposition est semblable à l'article 170 de la Loi sur les sociétés du Royaume-Uni, adoptée en 1948.

**Le président:** Adoptons-nous l'article 67?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'article 68 porte sur l'alinéa 234(3)e), qui traite du pouvoir d'un tribunal de remplacer les administrateurs lorsqu'il y a abus. Il s'agit d'une reformulation de l'alinéa e) pour supprimer les renvois ambigus au paragraphe 185(3), et pour préciser clairement que le tribunal est habilité à remplacer les administrateurs.

**Le président:** Estimez-vous que les modifications apportées par l'article 68 du projet de loi à l'article 234 de la loi, sont des modifications de fond?

**M. Martin:** Je dois dire, monsieur le président, que je me suis fondé pour toutes ces questions, sur les conseils de M. Howard, et que le ministère n'a pas tenté de considérer cet article comme une modification de fond.

**Le président:** Avez-vous des commentaires, Monsieur Sparling?

**M. Sparling:** Je suis d'accord avec M. Martin. Cette modification vise à éclaircir la situation. Le paragraphe 185(1) précise ici un état de choses, mais la modification prévoit que cette question relève entièrement du tribunal, et rend l'article beaucoup plus clair. Le paragraphe 185(3) pourrait être res-



[Text]

**The Chairman:** As I see it in section 234, the amendment in clause 68 does not deal with or change subsections (2) and (3) of section 234. Subsection (2) deals with the grounds upon which a complainant may apply to the court, and subsection (3) deals with the powers of the court to deal with such an application. The basic authority for moving by a complainant is not affected by these amendments; is that right?

**Mr. Sparling:** That is right, sir.

**Senator Cook:** In the past I used to feel that a director had to be a shareholder, that you had to have shares in a company to be a director. What is the philosophy now under (e)? The court can appoint anyone as a director, can it?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** I am not against it. I am merely asking the question. Does it not seem a little wide?

**Mr. Sparling:** Under the Canada Business Corporations Act a director does not need to be a shareholder. That is a change from the old law.

**The Chairman:** Any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 69.

**Mr. Martin:** Clause 69 relates to subsection (4) of section 235, and is a change in the wording relating to the interim costs of an action brought under Part XIX. The change is designed to make it clear that a complainant is not "accountable" for interim costs in any event of the outcome of a legal action but may be held accountable if the action is proved to be based on spurious grounds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It penalizes the prank or nuisance.

**Senator Flynn:** That is only normal.

**The Chairman:** Any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 70.

**Mr. Martin:** Clause 70 relates to subsection (3) paragraph (a) of section 236, dealing with the powers of a court to rectify the records of a corporation, and is the addition of the word "other" to distinguish clearly between securities registers referred to in section 46 and other corporate records, paralleling the language of subsections 22(2) and 236(1).

**Senator Flynn:** Are you satisfied with the French word "livres" for the English word "records"?

[Traduction]

trictif, mais la présente modification rend la situation plus claire.

**Le président:** Personnellement, je ne crois pas que la modification apportée à l'article 68 du projet de loi porte sur les paragraphes (2) et (3) de l'article 234, ou les modifie. Le paragraphe (2) traite des motifs sur lesquels peut se fonder un plaignant pour présenter une demande au tribunal, et le paragraphe (3) traite précisément du pouvoir du tribunal de traiter de cette demande. Le droit fondamental qu'a le plaignant de présenter une demande n'est pas touché par ces modifications, n'est-ce pas?

**M. Sparling:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Par le passé, je croyais qu'un administrateur devait être actionnaire, c'est-à-dire que vous deviez détenir des actions dans une société pour être au nombre de ses administrateurs. Sur quel concept se fonde l'alinéa e)? Le tribunal peut nommer quiconque au poste d'administrateur, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je ne suis pas contre cette mesure. Je ne fais que poser la question. Cela n'est-il pas un pouvoir un peu vaste?

**M. Sparling:** En vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, l'administrateur n'est pas tenu d'être actionnaire. C'est là un changement par rapport à l'ancienne loi.

**Le président:** Y a-t-il des questions à ce sujet? Adoptons-nous cet article?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Article 69.

**M. Martin:** L'article 69 porte sur le paragraphe 235(4), et modifie le libellé sur les coûts provisoires d'une action intentée sous la partie XIX. Cette modification vise à préciser clairement qu'un plaignant n'est pas «comptable» des frais provisoires, peu importe le jugement rendu, mais peut en être comptable s'il s'avère que l'action se fonde sur des motifs illégitimes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On s'attaque ainsi aux plaisanteries et aux poursuites inutiles.

**Le sénateur Flynn:** C'est n'est que normal.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Adoptons-nous cet article?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Article 70.

**M. Martin:** L'article 70 porte sur l'alinéa 236(3)a) qui traite du pouvoir du tribunal de rectifier les livres d'une société; l'addition du mot «autres» vise à distinguer clairement entre les registres de valeurs, dont il est question à l'article 46, et les autres livres de la société, reprenant ainsi le vocabulaire des paragraphes 22(2) et 236(1).

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous d'accord avec la traduction française de «records» par «livres»?

## [Text]

**Mr. Sparling:** Perhaps Mr. Geoffrion could answer that question.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the word?

**Senator Flynn:** "Livres" means books. The French word for record is "dossiers".

**Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section, Department of Justice:** «Livres» means books.

**Le sénateur Flynn:** «Records» is «dossiers».

**Mr. Geoffrion:** Oui, je crois. Mais, si vous vous rapportez à l'autre chapitre,—la loi, je l'ai vue, moi, comme quelqu'un qui la voit en diapositive. Si vous vous y rapportez, il y a une partie de la loi qui traite des «records of the company». Il y a une partie de la loi, there is a part of the Act,—puis, cela nous a posé un problème assez difficile de traduction parce que tous les termes employés, je crois que c'est—oui,—à partir de l'article 19 de la Loi. C'est à partir des articles 19 et suivants qu'on a rencontré une difficulté au point de vue du français.

**The Chairman:** Senator Flynn, do you have anything further to add?

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is page 44.

**Le sénateur Lafond:** Le premier paragraphe.

**M. Geoffrion:** Et puis, comme vous remarquez, la rubrique—

**Senator Flynn:** I agree. If you refer to "books" in English, do you refer also to "records" under this section?

**M. Geoffrion:** C'est parce que le mot «record» c'est—

**Senator Flynn:** "Records" is certainly wider than "livres", for books.

**M. Geoffrion:** Non, tous les «livres», c'est à peu près tout ce que la compagnie peut avoir.

**Le sénateur Flynn:** Mais, il y a des «dossiers».

**M. Geoffrion:** Oui, il y a des «dossiers», mais cela va comprendre les dossiers aussi. Cela serait—

**Senator Flynn:** "Records", would not include "dossiers". It would include only the books that are mentioned in section 20.

**M. Geoffrion:** Oui, j'admets très bien que le mot «record» aurait pu être traduit par «dossier».

**Senator Flynn:** So long as it is defined in English in the same way as it is in French, I do not mind. If "records", as referred to by this act, means the books that are listed in section 20, I am satisfied; but if "records", has the usual meaning, then it is wider than "books"; there is no doubt about that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Section 20 in English is pretty broad, is it not?

**Senator Flynn:** How does it read?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you like me to read it?

## [Traduction]

**M. Sparling:** Me Geoffrion pourrait peut-être répondre à cette question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De quel mot s'agit-il?

**Le sénateur Flynn:** Du mot «livres», qui est «books» en anglais. Le mot français pour «records» est «dossiers».

**Mr. Rémi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation, ministère de la Justice:** «Livres» means books.

**Senator Flynn:** "Records" is "dossiers".

**Mr. Geoffrion:** I think so. But, if you go back to the other chapter . . . I have looked at the Act as somebody would look at a slide. If you refer yourself to that part of the Act, you see that it deals with the "records of the company". There is a part of the Act which represented a rather difficult translation problem, because of all the terms used; I believe it is from section 19 of the Act. Yes, it is section 19 and the followings that caused a problem in the French version.

**Le président:** Avez-vous d'autres commentaires, sénateur Flynn?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit de la page 44.

**Senator Lafond:** The first paragraph.

**Mr. Geoffrion:** And as you will notice, the item . . .

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord. Lorsque vous parlez de «books» dans la version anglaise, s'agit-il toujours de «records» en vertu du présent article?

**Mr. Geoffrion:** It is because the word "records" means . . .

**Le sénateur Flynn:** Le mot «dossiers» est certainement plus vaste que le mot livres, pour «books».

**Mr. Geoffrion:** No, if you say all the "livres", it covers about all the corporation can have.

**Senator Flynn:** But there is also the "dossiers".

**Mr. Geoffrion:** Yes, there are "dossiers", but the word "livres" includes them as well. It would be . . .

**Le sénateur Flynn:** Le mot «records» ne comprendrait pas les dossiers. Cela comprendrait uniquement les livres dont il est question à l'article 20.

**Mr. Geoffrion:** Yes, I agree that the word "record" could be translated by "dossiers".

**Le sénateur Flynn:** Pourvu que la définition soit la même en anglais qu'en français, je n'ai aucune objection. Si le terme «records», tel qu'il est mentionné dans la présente loi signifie les livres énumérés à l'article 20, je suis satisfait; mais si le terme «records» a son sens habituel, il signifie plus que «des livres». Il n'y a pas de doute là-dessus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans la version anglaise l'article 20 a une portée assez générale, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Quel en est le libellé?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voulez-vous que je le lise?



[Text]

**Senator Flynn:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It reads:

20(1) A corporation shall prepare and maintain, at its registered office or at any other place in Canada designated by the directors, records containing

(a) the articles and the by-laws, and all amendments thereto, and a copy of any unanimous shareholder agreement;

(b) minutes of meetings and resolutions of shareholders;

(c) copies of all notices required by section 101 or 108; and

(d) a securities register complying with section 46.

**M. Geoffrion:** Alors, ce fut un problème de traduction à partir de là, mais on a été constant.

**Senator Flynn:** I do not doubt that.

**Senator Macnaughton:** You are using the word "livres" instead of "dossiers"?

**M. Geoffrion:** Oui, c'est parce que nous étions pris avec, en français,—je ne suis pas traducteur, excusez-moi, je parle pour les fins de la traduction—c'est que le traducteur a été pris avec l'article 20, comme je le disais tout à l'heure, et puis nous avons été obligés de donner un terme générique. Alors, nous avons pris le mot «livres», et nous avons été constants dans son emploi à travers la loi.

**Senator Flynn:** "Other records" or "other books". When you say "des registres" it means probably the books that are listed in section 20. "Other books" might mean books other than those.

**M. Geoffrion:** Oui, tous les autres livres de la compagnie.

**Senator Flynn:** It seems to me that it would have been better to have used the word "dossiers".

**Senator Walker:** Why should we not change it to "dossiers"?

**Senator Flynn:** We could leave it with them to look into this. It would seem to me that the word "other" would go outside the scope of section 20.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, perhaps we could ask Mr. Sparling, Mr. Geoffrion and others to have a further look at this. I gather the term is used throughout the French version. It is not used in just one place.

**Senator Flynn:** When you say "other", you are jumping outside—

**The Chairman:** In the present French version, but not the proposed French version, they use the word "dossiers".

**Senator Flynn:** That is right. I think the proper translation of records is "dossiers".

**The Chairman:** In section 236, in the present French version.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Son libellé est le suivant:

20(1) A corporation shall prepare and maintain, at its registered office or at any other place in Canada designated by the directors, records containing

(a) the articles and the by-laws, and all amendments thereto, and a copy of any unanimous shareholder agreement;

(b) minutes of meetings and resolutions of shareholders;

(c) copies of all notices required by section 101 or 108; and

(d) a securities register complying with section 46.

**Mr. Geoffrion:** Then, it was a problem of translation from there, but we have been consistent.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en doute pas.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous employez le terme «livres» au lieu de «dossiers»?

**Mr. Geoffrion:** Yes, it is because we did not know what to do with it, in French, I am not a translator, I am sorry, I am talking for the translation purposes, the translator did not exactly know how to translate section 20, as I said earlier, and then we had to use a generic word. Then, we have used the word «livres», and we have used it constantly throughout the act.

**Le sénateur Flynn:** «D'autres dossiers» ou «d'autres livres». Lorsque vous dites «des registres» il s'agit probablement des livres énumérés à l'article 20. «D'autres livres» pourrait signifier d'autres livres que ceux-là.

**Mr. Geoffrion:** Yes, all the other books of the corporation.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble qu'il aurait été préférable d'employer le terme «dossiers».

**Le sénateur Walker:** Pourquoi ne pas le remplacer par «dossiers»?

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions le leur laisser pour qu'ils l'examinent. Il me semble que le terme «autre» sortirait du cadre de l'article 20.

**M. Martin:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être demander à M. Sparling, à M<sup>e</sup> Geoffrion et à d'autres d'examiner encore cette question. Je crois comprendre que ce terme est employé à tous les chapitres de la version française. Il n'est pas employé dans un seul article.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous dites «autre», vous sortez du cadre...

**Le président:** Dans la version française actuelle, mais pas dans la version française proposée, on emploie le terme «dossiers».

**Le sénateur Flynn:** C'est exact, je pense que «dossiers» est la traduction appropriée de «records».

**Le président:** A l'article 236, dans la version française actuelle.

[Text]

**Senator Flynn:** I think it is worth looking at.

**The Chairman:** Will you make a note, Mr. Sparling and Mr. Geoffrion, that we have raised the question of the comparison between "records" and "dossiers"?

**Mr. Geoffrion:** I think Mr. Lajoie would like to add something on that, Mr. Chairman.

**Me Jean Lajoie, Conseiller légal, ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la consommation):** J'allais tout simplement dire ceci: c'est que, évidemment, à l'article 20 on retrouve l'usage du mot "livres". Il y a une série d'exemples donnés qui ont pour but, évidemment, d'établir d'une façon nonlimitative ce qu'on entend par "livres". Parmi les items qui y sont mentionnés, il est question, évidemment, des "registres". Je vous souligne également le paragraphe 2 de l'article 20 qui parle des autres "livres" qui peuvent exister et, à ce moment là, on se réfère, par exemple, aux registres comptables des entreprises, aux registres des procès-verbaux des assemblées, et ainsi de suite. Alors, à l'article d'amendement 70, je crois que, si on veut substituer au mot "livres" le mot "dossiers", l'on aurait de la difficulté à appliquer cette expression à des registres comptables ou à des livres de comptables. Je pense, personnellement, que le mot "livres" a un sens et une portée beaucoup plus larges que le mot "dossiers". C'est un peu dans l'esprit avec lequel nous avons accepté le mot "livres" pour traduire le sens anglais de la disposition.

**Le sénateur Flynn:** Donc, dans l'amendement, vous parlez de "livres"?

**Me Lajoie:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Par conséquent, le mot "livres", quand on ne dit pas "autres", le mot "livres" réfère à ceux mentionnés, et, quand on dit "autres", cela suggère d'autres choses—other than what is in section 20. That is the point.

**The Chairman:** "Dossiers" seems to be a proper word.

**Me Lajoie:** Je me demande, effectivement, si on ne peut pas quand même donner à l'article 70 une portée assez limitative. Je pense que, si on regarde l'article 20—les choses décrites comme faisant partie des livres de la compagnie—j'ai l'impression que l'on veut quand même restreindre cela. Je ne crois pas que le but soit, par exemple, d'amender les contrats qui peuvent être dans les dossiers de la compagnie, ou ainsi de suite. Je crois que l'on veut se référer à des documents qui font partie des statuts de base de la compagnie, à savoir, soit ses statuts constitutifs, ses règlements, ses registres des actionnaires, le registre des transferts de valeurs mobilières, et ainsi de suite. D'ailleurs, je ne crois pas que l'on veuille donner, dans la loi, une portée telle, comme aux «livres», que cela puisse, par exemple, autoriser un tribunal à faire rectifier—si vous voulez prendre l'expression «livres de la compagnie», n'importe quelle chose.

**Le sénateur Flynn:** Si vous me dites que vous voulez vous en rapporter à ce qui est défini dans l'article 20, je vais vous suggérer que cela devrait être «des registres et autres livres

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, cela vaut la peine qu'on l'étudie.

**Le président:** Voulez-vous prendre note, M. Sparling et M<sup>e</sup> Geoffrion, que nous avons soulevé la question de la comparaison entre «records» et «dossiers»?

**Me Geoffrion:** M. Lajoie voudrait faire une remarque supplémentaire à ce sujet, monsieur le président.

**Mr. Jean Lajoie, Legal Adviser, Consumer and Corporate Affairs Department (Consumer's Office):** I was simply about to say this: it is obviously that in Section 20 we find again the word "livres" used. A series of examples is given which obviously, are designed to establish in a non restrictive way what is meant by "livres". Among the items which are mentioned, obviously "registres" are involved. I also point out to you subsection 2 of section 20 in which the other books which must exist then are mentioned, for instance, the accounts books of the corporations, the records of the minutes of the meetings, and so forth. Thus in the amending section 70, I think if we wish to replace the word "livres" by the word "dossiers", it would be difficult to apply this expression to ledgers or accounts books. I think, personally, that the word "livres" has a broader meaning and scope than the word "dossiers". It is partly in the spirit with which we accepted the word "livres" to translate the English meaning of the provision.

**Senator Flynn:** Therefore, in the amendment, you mention "livres"?

**Mr. Lajoie:** Yes.

**Senator Flynn:** Therefore, the word "livres", when the word "autres" is not used, the word "livres" refers to those which are mentioned, and the word "autres" suggests other things. ... autres que ce qui figure à l'article 20. C'est ce dont il s'agit.

**Le président:** «Dossiers» semble être un terme approprié.

**Mr. Lajoie:** I wonder, in fact, if we cannot restrict the extent of clause 70. I think that is the intent of clause 20 describing the nature of the company's books—there is some limitation. I do not think that its object is to modify any contract contained in the company's files. It refers, in my opinion, to papers which are part of the company's basic statutes, that is statutes, rules, records of shareholders, records of title transfers etc. Moreover, I do not think that the object of the act is to extend the definition of "books" to all documents so that, for example, a court could be authorized to rectify just anything.

**Senator Flynn:** If you are referring to the papers mentioned in clause 20, I suggest that you say "records and other books mentioned in clause 20" in order to define precisely what you want to limit.



[Text]

mentionnés à l'article 20», là, on surait exactement si c'est cela que vous voulez limiter.

If you want to limit to what is in section 20, you have to mention that these are the registers and records mentioned in section 20, because if you want to go outside, "other" certainly means outside of those.

**Me Lajoie:** C'est un fait que, dans la loi, le mot «livres» n'est pas une expression définie. Il n'a pas une portée définie par le texte de loi, et, à ce moment-là, on doit tout simplement ignorer son sens propre, son sens du dictionnaire. Alors, vous avez peut-être raison. Il y aurait peut-être lieu de faire une référence dans la loi.

**Le sénateur Flynn:** En tout cas, examinez-le, si vous êtes satisfait, je le serai.

**Me Lajoie:** Nous allons certainement l'examiner.

**Mr. Martin:** We will take that under advisement, and have a further look at it.

**The Chairman:** All right. Then we stand clause 70.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Now, clause 71.

**Mr. Martin:** Clause 71, Mr. Chairman, relates to paragraphs (c) and (c.1) of section 239, and represents a new addition to the subsection. It deals with an appeal from any decision made by the Director in the exercise of his administrative discretion. There is an addition of references to proposed amendments expressly to confer standing on an aggrieved person to seek judicial review of the Director's refusal to grant an exemption from appointing an auditor under subsection 157(4) or to permit a continued reference to par value shares under subsection 181(10).

**The Chairman:** Now, in clause 71, in amending subsection (c) of section 239, the only change is that you have added to the list of sections mentioned subsection 157(4) of the act. What does section 157(4) of the act provide?

**Mr. Martin:** Mr. Sparling, is that the one dealing with exemption from appointing an auditor?

**Mr. Sparling:** Yes, sir.

**Senator Barrow:** That is the new section you added under clause 45, is it not?

**Mr. Martin:** Yes. 157(4), I think, is part of clause 45 of the bill that was approved last week, dealing with the exemption from appointing an auditor. Yes. It is a new subsection, so it is really just including this new subsection in this particular reference, plus the addition of paragraph (c.1).

**The Chairman:** Any questions on this?

**Senator Cook:** Plus (c.1), you say?

**Mr. Martin:** Subsection (c.1) says:

(c.1) to refuse under subsection 181(10) to permit a continued reference to shares having a nominal or par value,

[Traduction]

Si vous désirez limiter la portée de l'article 20, vous devez mentionner qu'il s'agit des registres et documents énumérés à l'article 20 parce que le mot «autres» s'applique certainement à d'autres documents que ces derniers.

**Mr. Lajoie:** It is true that the act does not define precisely the word "books". Since it isn't defined in the act, we simply have to ignore its dictionary or proper meaning. In that case, you may be right and it would probably be better to state that in the law.

**Senator Flynn:** In any case, study it. If you are satisfied, so will I.

**Mr. Lajoie:** We will certainly study it.

**M. Martin:** Nous suivrons votre conseil et étudierons cet article plus à fond.

**Le président:** C'est entendu. L'article 70 est donc réservé?

**Des voix:** Entendu.

**Le président:** Passons maintenant à l'article 71.

**M. Martin:** L'article 71, monsieur le président, se rapporte aux paragraphes c) et c.1) de l'article 239 et constitue un nouvel ajout au paragraphe. Il traite de l'appel de toute décision rendue par le directeur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. On fait également référence à des modifications proposées visant expressément à octroyer à la personne croyant avoir subi un préjudice, un recours judiciaire contre le refus du Directeur d'accorder la dispense permettant de ne pas nommer de vérificateur ou d'autoriser le maintien, dans les statuts, des références aux actions à valeur au pair aux termes du paragraphe 181(10).

**Le président:** Le paragraphe 71 ne fait qu'ajouter à la liste des articles mentionnés à l'article 239c) le paragraphe 157(4) de la loi. Que stipule le paragraphe 157(4) de la Loi?

**M. Martin:** Monsieur Sparling, s'agit-il du paragraphe portant sur la dispense permettant de ne pas nommer un vérificateur?

**M. Sparling:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Barrow:** Il s'agit du nouvel article que vous avez ajouté à l'article 45, n'est-ce pas?

**M. Martin:** Oui. Le paragraphe 157(4) fait partie, si je ne m'abuse, de l'article 45 du projet de loi qui a été approuvé la semaine dernière et qui porte sur la dispense permettant de ne pas nommer un vérificateur. C'est un nouveau paragraphe; il s'agit donc simplement d'inclure ce dernier à la liste de références, en plus du paragraphe (c.1).

**Le président:** Avez-vous des questions à ce sujet?

**Le sénateur Cook:** En plus du paragraphe (c.1)?

**M. Martin:** Le paragraphe (c.1) stipule:

c.1) de refuser, en vertu du paragraphe 181(10), d'autoriser le maintien, dans les statuts, des références aux actions à valeur nominale ou au pair.

[Text]

**Senator Cook:** That becomes appealable now also, does it?

**Mr. Sparling:** Yes.

**Senator Cook:** So this section—how shall I put it?—gives the corporation, rather than individuals, more rights than it has now. The amendment, I mean. It does not restrict them.

**Mr. Sparling:** It brings the two new amendments that give the Director further discretion under the appeal section.

**The Chairman:** This deals with a situation where a company is seeking to be continued under the Canada Business Corporations Act.

**Mr. Sparling:** That is (c.1), yes, sir.

**The Chairman:** And it may carry forward its par value share structure, is that not right?

**Mr. Sparling:** It may if the Director gives an order saying it may.

**The Chairman:** Or he may refuse.

**Mr. Sparling:** The Director may refuse, and what this amendment does is give the right of appeal to a court from the refusal of the Director.

**The Chairman:** That is clear. Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 72.

**Mr. Martin:** Clause 72 deals with subsection (2) of section 246, and concerns the effect of notice of registered office or of directors. It substitutes the word "presumed" for "deemed", which connotes an irrebuttable presumption, to ensure that a Director who has resigned before the impugned act may absolve himself from liability.

**Senator Flynn:** "Presumed" is better than "deemed"?

**The Chairman:** To me, "deemed" in law is almost a favourite phrasing of the income tax people, while "presumed"—well, they might be pretty close together.

**Senator Cook:** They are certainly first cousins.

**Mr. Sparling:** A presumption is rebuttable. Under the word "deemed" the situation is terminated.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., (Law Clerk and Parliamentary Counsel):** With the word "deemed" you are creating a legal fiction, whereas here it is simply a presumption, though, as you say, a rebuttable one.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, there always was a question in my mind whether the word "deemed" was properly interpreted to mean "irrebuttable presumption", but that has been the case in income tax law, as you have said, so we are stuck with it.

**Senator Flynn:** It could be an improvement.

**The Chairman:** Any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ce refus peut donc maintenant être porté en appel, n'est-ce pas?

**M. Sparling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Cet article, c'est-à-dire la modification, confère donc des droits accrus à la corporation plutôt qu'aux personnes. Elle ne vise pas à les restreindre.

**M. Sparling:** Il permet d'en appeler des deux nouvelles modifications qui élargissent le pouvoir discrétionnaire du Directeur.

**Le président:** Ceci s'applique lorsque la société désire continuer d'être instituée en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**M. Sparling:** C'est le but du paragraphe (c.1), Monsieur.

**Le président:** Il peut autoriser le maintien, dans les statuts, des références aux actions à valeur au pair. Est-ce exact?

**M. Sparling:** Si le Directeur l'autorise.

**Le président:** Ce dernier peut refuser.

**M. Sparling:** Le Directeur peut refuser, mais cette modification donne le droit d'en appeler devant un tribunal de son refus.

**Le président:** Ceci est clair. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Article 72.

**M. Martin:** L'article 72 porte sur le paragraphe (2) de l'article 246 et traite des administrateurs nommés dans l'avis qui est envoyé au Directeur. On y remplace le mot «réputé» par «présumé» dont la connotation est une présomption absolue afin qu'un directeur qui a remis sa démission avant l'adoption de cette loi puisse se dégager de toute responsabilité.

**Le sénateur Flynn:** Le mot «présumé» est-il plus juste que «réputé»?

**Le président:** Le mot «réputé» est un des mots préférés des gens du fisc, mais on doit admettre que ces deux mots sont très proches.

**Le sénateur Cook:** On pourrait même dire qu'ils sont des cousins germains.

**M. Sparling:** Une présomption est réfutable. Le mot «réputé» résoud ce problème.

**M. R. L. du Plessis (secrétaire légiste et conseiller parlementaire):** Avec le mot «réputé» on crée une fiction juridique alors que dans ce cas il ne s'agit que d'une présomption, quoiqu'elle soit réfutable comme vous le soulignez.

**Le sénateur Laird:** Je me suis toujours demandé, monsieur le président, si on interprétait bien le mot «réputé» en lui donnant le sens de «présomption absolue», mais comme on l'utilise déjà dans la loi de l'impôt sur le revenu, nous devons nous en accommoder.

**Le sénateur Flynn:** Cela serait peut-être une amélioration.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Adopté?

**Des voix:** Adopté.



[Text]

**The Chairman:** Clause 73, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** In order to correct some technical errors, there are changes to sections 247 and 248, dealing with notice to and service upon a corporation.

**Senator Flynn:** Now it is "deemed".

**The Chairman:** I see you have the word "deemed" in this new section 247.

**Mr. Martin:** Mr. Sparling, would you like to comment on that?

**Senator McIlraith:** Are the general record of the Post Office at the present time reasonable grounds for believing that the proposed recipient received the mail?

**Senator Flynn:** It is irrefutable.

**Senator Cook:** They put in the word "corporation" instead of "shareholder director".

**Mr. Sparling:** I think the word "deemed" is much stronger than "presumed". I do not believe there is any argument permissible.

**Mr. du Plessis:** Except at the end of the clause it says:

... unless there are reasonable grounds for believing that the corporation did not receive the notice or document at that time or at all.

I would think that this makes it rebuttable.

**Mr. Sparling:** You have a point.

**Senator Molson:** What would "delivered in the ordinary course of mail" mean nowadays, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It means the current operation.

**Senator Flynn:** That's ten days!

**Senator Molson:** Ten days across the street!

**The Chairman:** I suppose that might be a tenable argument. Any questions?

**Senator Cook:** In section 247, the wording now, at the end, is:

... reasonable grounds for believing that the shareholder or director ...

In the amendment you have deleted the words "shareholder or director" and have substituted the word "corporation".

**Mr. Sparling:** Yes, sir, that is because the notice to the corporation and therefore it is a question of showing that the corporation received it. This is just to correct a technical error, the same as in section 248.

**The Chairman:** Any questions? Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**Le président:** Article 73, monsieur Martin.

**M. Martin:** De manière à corriger des erreurs d'ordre technique, les articles 247 et 248 qui ont trait aux avis et signification à une société sont modifiés.

**Le sénateur Flynn:** On se sert du mot «deemed» dans la version anglaise du texte.

**Le président:** Je vois que vous avez utilisé le mot «deemed» dans la nouvelle version anglaise de l'article 247.

**M. Martin:** Monsieur Sparling, avez-vous des observations à formuler à cet égard?

**Le sénateur McIlraith:** Les registres généraux du bureau de poste constituent-ils une preuve suffisante, à l'heure actuelle, pour croire que le destinataire a effectivement reçu le courrier?

**Le sénateur Flynn:** C'est irréfutable.

**Le sénateur Cook:** Ils ont remplacé les termes «l'actionnaire ou l'administrateur» par «la société» dans la nouvelle version.

**M. Sparling:** Il me semble que le mot «deemed» est beaucoup plus fort que «presumed». Je ne pense pas qu'il soit possible de le contester.

**M. du Plessis:** A l'exception de la fin de l'article qui stipule:

... la société étant alors réputée, sauf s'il existe des motifs raisonnables à l'effet contraire, les avoir reçus ou en avoir reçu signification ...

Je pense que c'est ce qui le rend contestable.

**M. Sparling:** C'est bien dit.

**Le sénateur Molson:** Mais à l'heure actuelle, que signifie selon vous, monsieur le président, l'expression: «à la date normale de livraison par la poste»?

**Le président:** Le temps qu'il faut pour qu'une lettre se rende à destination.

**Le sénateur Flynn:** C'est-à-dire dix jours.

**Le sénateur Molson:** Dix jours lorsqu'un envoi est adressé l'autre côté de la rue!

**Le président:** Cela peut être un argument valable.

Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Cook:** Pour ce qui est de l'article 247, on y stipule dans la version anglaise actuelle:

... reasonable grounds for believing that the shareholder or director ...

Dans l'amendement que vous avez apporté à la version anglaise du projet de loi, vous avez remplacé l'expression «shareholder or director» par le mot «corporation».

**M. Sparling:** Oui, Monsieur, parce que l'avis consiste en un avis donné à la société et il s'agit donc de prouver que la société l'a en fait reçu. C'était uniquement pour corriger une erreur technique, de la même façon qu'on l'a fait à l'égard de l'article 248.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Adopté?

**Des voix:** Adopté.

[Text]

**The Chairman:** That includes section 248 as well? Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Now, clause 74.

**Mr. Martin:** Clause 74 relates to subsection (3) of section 250 and is a change in wording in that subsection relating to security certificate or entry in a securities register as proof of ownership. It is the substitution of the word "owner" for the word "holder," to distinguish clearly between a person named in a securities register and a person who merely holds a security certificate that is endorsed or in bearer form, and also to reconcile this provision with subsection 1 of section 47, as has been, I believe, passed. It was clause 21 that was passed last week.

**The Chairman:** I would be inclined to think, Mr. Martin, that the language they use in subsection (3) of section 250 in the act may be more accurate than what you have in the bill because in the act it says:

... proof that the registered holder is owner of the securities described in the register or in the certificate.

rather than saying that the registered owner is the owner.

**Senator Cook:** The amendment means nothing.

**The Chairman:** No.

**Senator Cook:** The registered owner is the owner, so we do not have to put it in law.

**Mr. Sparling:** He might not be the beneficial owner, and I do not know whether you can say that the holder of a security can be registered. The company does not necessarily know who the holder of the document is.

**The Chairman:** No, but still, if you have a name on the register as a shareholder, how do you describe it?

**Mr. Sparling:** He is the registered owner of the share.

**The Chairman:** He may not be.

**Senator Cook:** No.

**The Chairman:** If you say that the registered holder is the owner for company purposes, unless it is proved otherwise, I think that is a more accurate description.

**Senator Cook:** I might be a registered holder and last night I might have lost the security playing poker; therefore, I am the holder, but I am not the owner.

**Senator Molson:** You are not even necessarily the holder; it is the name of the registered person, is it not?

[Traduction]

**Le président:** Cela va également pour l'article 248? Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Passons maintenant à l'article 74.

**M. Martin:** L'article 74 a trait au paragraphe (3) de l'article 250 et consiste en une modification du libellé pour ce qui a trait aux certificats ou extraits certifiés conformes du registre des valeurs mobilières établissant que le détenteur inscrit est propriétaire des valeurs mentionnées dans le registre ou sur le certificat. Il s'agit simplement de remplacer, dans la version anglaise du projet de loi, le mot «owner» par le mot «holder», de manière à établir clairement la différence qui existe entre la personne nommée dans le registre des valeurs mobilières et le détenteur d'un certificat endossé ou payable au porteur et de manière également à concilier cette disposition avec le paragraphe 1 de l'article 47, tel qu'adopté, je pense. Il s'agit de l'article 21 que nous avons adopté la semaine dernière.

**Le président:** Tout me porte à croire, monsieur Martin, que le langage utilisé dans le paragraphe 3 de l'article 250 de la loi est plus exact que ce qu'on trouve dans le projet de loi; en effet, on y stipule:

... la preuve du fait que le détenteur enregistré est le propriétaire des valeurs décrites dans le registre ou sur le certificat.

plutôt que de déclarer que le «propriétaire enregistré» et «propriétaire».

**Le sénateur Cook:** Cet amendement n'a donc aucune signification.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Cook:** Le propriétaire enregistré est bien le propriétaire, alors nous n'avons pas à l'indiquer dans la loi.

**M. Sparling:** Mais il se peut qu'il ne soit pas le propriétaire ayant droit d'usufruit et je ne sais pas si l'on peut dire que le détenteur d'un certificat de valeurs mobilières peut être enregistré. La société n'est pas tenue de savoir qui détient les documents en question.

**Le président:** Non, mais si le nom consigné au registre est celui d'un actionnaire, comment le décrivez-vous?

**M. Sparling:** Il est le propriétaire inscrit de l'action.

**Le président:** Il peut ne pas l'être.

**Le sénateur Cook:** Non.

**Le président:** En disant que le détenteur inscrit est propriétaire aux fins de la société, à moins qu'il ne soit établi qu'il en est autrement, je pense que c'est une description plus exacte.

**Le sénateur Cook:** Je pourrais être détenteur inscrit et avoir, disons hier soir, perdu mes titres au poker. Par conséquent, j'en suis encore le détenteur, mais je n'en suis plus le propriétaire.

**Le sénateur Molson:** Vous n'en êtes même pas, nécessairement, le détenteur, ils sont au nom de la personne inscrite, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Sparling:** I believe, sir, as far as the corporation is concerned, the owner of the share is the person who is shown on the register as the registered holder.

**The Chairman:** The whole question is, how do you define the person in whose name the certificate is recorded? Senator Molson has said possibly what it should be is that the registered person is the owner. That is the presumption that is made.

**Senator Flynn:** It is the shareholder on record.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think, Mr. Chairman, the wording in subsection (3) of Section 250, as it is in the present act, answers all of the points that have been raised. Maybe that should be looked at again.

**Mr. Sparling:** I wonder if it would be of help if we looked at clause 21 on page 11 of the bill.

**Mr. Martin:** That is the clause I mentioned we passed last week which relates to subsection (1) of section 47.

**Mr. Sparling:** And there it says:

A corporation or a trustee defined in subsection 77(1) may, subject to sections 128, 129 and 132, treat the registered owner of a security as the person exclusively entitled to vote—

**Senator Flynn:** It is not because you used the word "owner", so that it is better later on.

**Mr. Sparling:** I think it is certainly more consistent, and one of the reasons for bringing this in is to make the two sections consistent and to point out the difference between the owner of a security and the holder of a security.

**Senator Flynn:** If you had said, "the registered shareholder," you would have covered the whole thing.

**The Chairman:** I do not think there is a conflict between clause 21, that Mr. Sparling has referred to, and the use of the words "registered owner" there.

**Senator Flynn:** No, I think it would be the correct way to describe it.

**Mr. Martin:** I would like to suggest we have another look at that.

**Senator Cook:** Talking about consistency, may I suggest, "the person in whose name the security is registered"?

**The Chairman:** You might look at an alternative description. What has been suggested is, "a person in whose name the security is registered".

**Mr. Martin:** We will have another look at that.

**The Chairman:** Clause 74 stands. Clause 75, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** Clause 75 relates to subsection (1) of section 254, regulation-making powers, and it is the addition of paragraph (e) to permit incorporation by reference in the Canada Business Corporations Act regulations of accounting standards set out in a professional manual—in particular the CICA *Handbook*—as amended from time to time, thus obviating

[Traduction]

**M. Sparling:** En ce qui concerne la société, monsieur, je crois que le propriétaire de l'action est celui qui figure dans le registre comme détenteur inscrit.

**Le président:** La question est de savoir comment vous définissez la personne au nom de laquelle le certificat est inscrit? Le sénateur Molson a dit qu'éventuellement, la personne inscrite devrait être le propriétaire des titres. C'est ce que l'on suppose.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de l'actionnaire dont le nom figure dans le registre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense, Monsieur le président, que la formulation du paragraphe 250(3) de la loi actuelle répond à toutes les questions qui ont été soulevées. Peut-être devrions-nous reconsidérer cela.

**M. Sparling:** Je me demande s'il ne serait pas utile d'examiner l'article 21, à la page 11 du projet de loi.

**M. Martin:** C'est l'article que nous avons adopté la semaine dernière, comme je l'ai mentionné, lequel se rapporte au paragraphe 47(1).

**M. Sparling:** Cet article dit ceci:

La société ou le fiduciaire visé au paragraphe 77(1) peut, sous réserve des articles 128, 129 et 132, considérer le propriétaire inscrit d'une valeur mobilière comme la seule personne ayant qualité pour voter.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas parce qu'on a utilisé le terme «propriétaire» que c'est mieux plus loin.

**M. Sparling:** Je pense que c'est certainement plus conforme et que cette adjonction vise entre autres à rendre les deux articles conformes, et à souligner la différence entre le propriétaire et le détenteur d'un titre.

**Le sénateur Flynn:** L'expression «actionnaire nominatif» aurait tout embrassé.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il y ait opposition entre la formulation de l'article 21, que M. Sparling a mentionné, et celle de «propriétaire inscrit» qu'on trouve ici.

**Le sénateur Flynn:** Non, je pense que c'est une bonne description.

**M. Martin:** Je proposerais qu'on réexamine la question.

**Le sénateur Cook:** En parlant de conformité, je proposerais «la personne au nom de laquelle le titre est inscrit».

**Le président:** Vous voulez peut-être faire une description de rechange. Ce qu'on a proposé, c'est «une personne au nom de laquelle le titre est inscrit».

**M. Martin:** Nous réexaminerons cette question.

**Le président:** L'article 74 est réservé. L'article 75, M. Martin.

**M. Martin:** L'article 75 se rapporte au paragraphe 254(1), c'est-à-dire aux pouvoirs de réglementation. On ajoute l'alinéa e) pour permettre la constitution en société, en inscrivant dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes les normes de comptabilité énoncées dans un manuel professionnel, et, plus particulièrement, le manuel de la CICA en cours.

[Text]

continued amendments to the regulations, to reflect amendments to any such manual.

**The Chairman:** Let us see what clause 149(1)(a) of the act says.

**Mr. Martin:** Section 254.

**The Chairman:** Yes, but in the section you refer to, "for the purpose of paragraph 149(1)(a)" which reads: "... comparative financial statements as prescribed . . .", so you are enlarging this.

**Mr. Martin:** Yes, I am sorry; that is right.

**The Chairman:** Any questions on this?

**Senator Molson:** The accounting bodies will be named in the regulations?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Lafond:** I think it is known that committees on statutory instruments and regulations, both here and in the United Kingdom, take a rather dim view of this type of legislation, incorporating standards of a non-legislative body, "the standards as they exist from time to time," into the applicable law. Probably in all cases it is the easiest way and the way of least resistance, and we also recognize that in many instances it is unavoidable or desirable. The aim, as stated here, is to obviate continued amendments to the regulations to reflect amendments to the manual. Yet, there seems to be no provision for the review of any amendments that may be forthcoming from time to time to the manual.

So my questions would be these: Have alternative means of achieving this purpose been explored? Is there provision for a designated person or official or group to review such amendments and report to the minister any potential incompatibility with the act? Finally, would it impose an unnecessary burden on anyone if, on an annual basis, the Governor in Council were to issue a regulation sanctioning, or otherwise, such amendments to the manual as may have been produced during the intervening period and thus affording an opportunity to review these amendments which, as I see it, does not exist at the present time?

**Mr. Sparling:** I have not been writing down your questions, so I may not answer them in the proper order.

There is no provision for a body to review these amendments to, for instance, the *CICA Handbook*. It is, however, in the department, considered one of the duties of the corporate affairs bureau to review these, and where an amendment is not in agreement with the policy of the government at the time, an amendment to the regulations themselves would be made to counteract this amendment.

**Mr. Anisman:** If I may supplement that, the Canadian Institute of Chartered Accountants follows a predisclosure process when they are adopting new accounting regulations. They prepublish, in other words, just as is required under the act, and they get comments from accounting bodies. A member of our bureau is represented on one of the consultative

[Traduction]

Ainsi, il n'est pas nécessaire de modifier constamment les règlements, car c'est au manuel qu'on apporte les modifications qui s'imposent.

**Le président:** Voyons ce que l'alinéa 149(1)a) de la Loi dit.

**M. Martin:** C'est l'article 254.

**Le président:** Oui, mais dans l'article, on dit «aux fins de l'alinéa 149(1)a)», lequel parle d'états financiers comparatifs prescrits. Vous en enlargez donc la portée.

**M. Martin:** C'est exact. Je suis désolé.

**Le président:** D'autres questions à cet égard?

**Le sénateur Molson:** Les organismes comptables seront désignés par les règlements?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Lafond:** Tout le monde sait je crois que les comités des règlements et textes réglementaires, aussi bien ici qu'au Royaume-Uni, ne sont pas du tout en faveur de ce procédé qui consiste à intégrer dans les lois applicables des critères ne relevant par d'organes législatifs, comme «les normes telles qu'elles existent de temps en temps». C'est probablement, dans tous les cas, la solution la plus simple, et celle qui offre le moins de résistance, mais nous devons aussi reconnaître que bien souvent c'est aussi une chose inévitable, même avantageuse. Le but, dont il a déjà été question ici, est d'éviter d'apporter des modifications continues aux règlements correspondant à celles qui sont faits au manuel. Cependant, il ne semble pas prévu de réexaminer chacune des modifications qui peuvent y être apportées de temps en temps.

J'aurais donc les questions suivantes. A-t-on examiné d'autres moyens de réaliser cet objectif? A-t-on prévu qu'un fonctionnaire ou qu'un groupe désigné examine ces modifications, pour soumettre au ministre toute possibilité d'incompatibilité avec la loi? Finalement, qui risquerait d'être inutilement lésé si, chaque année, le gouverneur en conseil devait édicter un règlement approuvant ou non les modifications qui ont pu être apportées au manuel pendant l'année, offrant ainsi un moyen d'examiner ces modifications, ce qui, à ma connaissance, n'existe pas actuellement?

**M. Sparling:** Je n'ai pas écrit vos questions et je ne pourrai donc y répondre dans l'ordre où vous les avez posées.

Il n'est pas prévu qu'un organisme examine les modifications apportées, par exemple, au manuel de l'ICCA. Le ministère considère cependant que c'est à l'Association de les réexaminer, et si l'une d'elles n'était pas conforme à la politique alors suivie par le gouvernement, il faudrait modifier les règlements.

**M. Anisman:** Je me permettrai d'ajouter que l'Institut canadien des comptables agréés annonce d'avance tous les nouveaux règlements qu'il adopte en matière de comptabilité. En d'autres termes, il fait publier d'avance ainsi que l'exige la loi les modifications apportées, et reçoit les commentaires d'organismes spécialisés en comptabilité. Un membre de notre



*[Text]*

bodies of the CICA so that there is departmental input into the adoption of new accounting regulations. In other words, it is not a totally closed process, as was suggested, even though it is not required under the act.

**Senator Lafond:** Well, that is it, but this duty or competence that exists within the bureau to review these amendments, if required, is that a matter of practice or tradition, or is it in lieu of regulations or operating rules?

**Mr. Sparling:** No, it is a matter of practice.

**Senator Lafond:** As it stands now, the objection that is raised by committees on statutory instruments and regulations is that these automatically become regulations and there is no provision to review by the proper legislative body that granted the legislative authority in the first place.

**The Chairman:** Senator Lafond, I was just wondering, if you put a period at the end of the two words "accounting body" in this amendment, and then make the word "body" plural, it would give the discretion to the Director to approve of standards that are set out by accounting bodies but it would not tie you to any particular one, as you are tied when you name the particular association. Would that remove your concern?

**Senator Connolly (Ottawa West):** What about "a recognized accounting body"?

**Senator Cook:** If I understand Senator Lafond, it goes further. If this goes into law, what happens is that the Director can prescribe standards as they exist from time to time; therefore, when that becomes a regulation, the act itself can be changed when the chartered accountants change their standards from time to time because they are standards which are changed that become effective.

**Mr. Sparling:** Yes.

**Senator Cook:** Well, then there is no control at all; it is just by the third party doing it.

**The Chairman:** How do you provide the authority so that the Director can determine what the standards are from time to time? Have we defined in the Business Corporations Act what capacity the auditor shall have?

**Mr. Sparling:** Yes, the duties of the auditor and his rights are defined, but the term "auditor", itself, is not defined.

**Senator Flynn:** I support the views of Senator Lafond, but it seems to me that we are in an area where the danger he suggests can hardly be serious because you will have all the companies affected and you will have all the accountants affected. Any unreasonable move by the department would immediately bring representations and protestations. In some areas people are unable to do that, but in this particular area you have a lot of people able to make representations that could not be ignored by the department. I agree with the general principle, but I think that in this particular case the danger is not that great.

*[Traduction]*

bureau est représenté à l'un des organismes consultatifs de l'ICCA, de sorte que le point de vue du ministère intervient dans l'adoption de nouveaux règlements sur les questions de comptabilité. En d'autres termes, ce n'est pas, ainsi que certains l'avaient suggéré, un processus entièrement fermé, encore que la loi ne prévoit rien à cet effet.

**Le sénateur Lafond:** Je ne suis pas d'accord, mais cette obligation ou possibilité selon laquelle le bureau examine le cas échéant, ces modifications, relève-t-elle des usages ou d'une tradition ou remplace-t-elle des règlements ou des règles d'opération?

**M. Sparling:** Non, c'est un usage.

**Le sénateur Lafond:** Dans l'état actuel des choses, les comités des règlements et textes réglementaires estiment qu'elles deviennent automatiquement des règlements, alors qu'il n'est pas prévu que l'organe législatif habilité en premier lieu à accorder ces autorisations législatives procède à certaines révisions.

**Le président:** Sénateur Lafond, je pense qu'en mettant un point après les «organismes de comptabilité» dans cette modification, et en utilisant «organismes» au pluriel, le Directeur serait habilité à approuver les normes fixées par ces organismes sans que cela ne vous lie à aucun en particulier, comme c'est le cas si vous nommez telle ou telle association. Est-ce que cela supprimerait votre objection?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que pensez-vous de l'expression «un organisme comptable reconnu»?

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien le sénateur Lafond, les choses vont plus loin que cela. Si l'expression est intégrée à la loi, dans ce cas, le Directeur peut prescrire les normes telles qu'elles existent de temps en temps; ainsi, lorsqu'elles constituent un règlement, la loi peut être modifiée lorsque les comptables agréés modifient de temps en temps leurs normes parce que ce sont des normes modifiées qui s'appliquent.

**M. Sparling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Dans ce cas il n'y a donc aucun contrôle; il revient simplement à une tierce partie.

**Le président:** Quelle sorte d'autorisation pouvez-vous prévoir de sorte que le directeur puisse fixer quelles sont les normes de temps en temps? La loi sur les entreprises et les corporations définit-elle les fonctions du vérificateur?

**M. Sparling:** Oui, ses fonctions et ses droits y sont définis mais pas le terme «vérificateur».

**Le sénateur Flynn:** Je soutiens le point de vue exprimé par le sénateur Lafond mais il me semble que dans le domaine qui nous occupe le danger auquel il fait allusion ne peut pas être sérieux parce que toutes les compagnies et tous les comptables seraient touchés. Toute mesure déraisonnable du ministère entraînerait immédiatement des représentations et des protestations. Dans certains domaines les gens ne peuvent pas le faire mais ici, il y en aurait beaucoup qui pourrait faire des représentations dont le ministère ne pourrait pas ne pas tenir compte. Je suis d'accord avec le principe en général, mais je pense que, dans ce cas particulier, il n'y a pas tellement de danger.

[Text]

**Mr. Anisman:** If I may respond to that, senator, there are substantial dangers in this area. The problem is that the accounting body in Canada primarily the Canadian Institute of Chartered Accountants passes its regulations. When Drafting the regulations under the Canada Business Corporations Act, we initially attempted to reproduce them completely, and we found that we were making changes in the accounting rules—just because of drafting language—that would have involved an inconsistency between the requirements under the act and the requirements of the accounting rules which are accepted by all the security commissions in Canada, as a matter of policy.

The problem is that without this type of amendment, it would mean that the Governor in Council, by regulation, could adopt the rules of the Canadian Institute of Chartered Accountants as of a fixed date. But if they change them at any time, it would mean that the regulations would be inconsistent with the accounting rules that are used throughout the country, and it would mean an amendment to the regulations every time they changed them. So it could not be done on a yearly basis. If they made a change next week, we would have to get an amendment in immediately. If they made a change to another accounting regulation the week after, it would have to be put in immediately.

**The Chairman:** If we say there, "as they exist from time to time," that would do it.

**Senator Flynn:** You are speaking in support of the amendment.

**Mr. Anisman:** I am afraid so.

**Senator Flynn:** I thought I was doing the same thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are there comparable regulations under the Income Tax Act with reference to the adoption of a company's approved accounting procedures?

**Mr. Anisman:** I don't know.

**Mr. Lajoie:** May I attempt to answer that question? Various proposals have been made in the past as to whether the Income Tax Act should not measure profit under accounting rules. I do not think the income tax people have ever accepted that. This is why, as practising accountants filing tax returns, we have to reconcile what we call accounting income as accountants and taxable income, which is income as measured by the Income Tax Act.

As you well know, the Income Tax Act is used, not only as a structured method to determine what is profit in the accounting sense, but also as an instrument to favour economic development in the country.

There are, for example, provisions for accelerated capital cost allowance on investments to stimulate the purchase of capital equipment in the country. There are designated areas

[Traduction]

**M. Anisman:** Si je peux vous répondre sénateur, il y a dans ce domaine des dangers notables. Le problème réside dans le fait que l'organisme comptable du Canada, principalement l'Institut canadien des comptables agréés, adopte ses règlements. Lors de la rédaction des règlements découlant de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes nous avons tout d'abord essayé de les reproduire intégralement mais nous nous sommes aperçus que nous apportions des modifications dans les règles comptables, simplement à cause du langage employé pour la rédaction—qui auraient entraîné des contradictions entre les exigences de la loi et les exigences des règles comptables qui sont acceptées par toutes les Commissions des valeurs mobilières du Canada comme une question de politique.

Le problème réside dans le fait que sans ce type d'amendement, le gouverneur en conseil pourrait par règlement adopter les règles de l'Institut canadien des comptables agréés à partir d'une date fixe. Toutefois, si ce dernier venait à les modifier à un moment donné cela signifierait que les règlements seraient contradictoires avec les règles comptables utilisées dans tout le pays et impliquerait un amendement des règlements chaque fois que les règles seraient modifiées. L'opération ne pourrait donc pas être effectuée annuellement. Si les modifications étaient apportées la semaine prochaine nous devrions obtenir immédiatement un amendement. Si une modification à une autre règle comptable était apportée la semaine suivante, elle devrait être présentée immédiatement.

**Le président:** Si nous disions ici «Telle qu'elle existe de temps à autre» la question serait réglée.

**Le sénateur Flynn:** Vous appuyez l'amendement.

**M. Anisman:** Je le crains.

**Le sénateur Flynn:** Je pensais que je faisais la même chose.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Existe-t-il des règlements comparables aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui a trait à l'adoption des procédures comptables approuvées d'une compagnie?

**M. Anisman:** Je ne sais pas.

**M. Lajoie:** Puis-je essayer de répondre à la question. Diverses propositions ont été faites par le passé, quant à savoir si la Loi de l'impôt sur le revenu ne doit pas mesurer les bénéfices selon des règles comptables. Je ne pense pas que le personnel préposé à l'impôt sur le revenu ait accepté le principe. C'est la raison pour laquelle, à titre de comptables praticiens qui remplissent des formules d'impôt sur le revenu, nous devons concilier ce que nous appelons revenu comptable en tant que comptables et revenu imposable, ce qui est le revenu tel que déterminé par la Loi de l'impôt sur le revenu.

Comme vous le savez, cette dernière loi est utilisée non seulement comme méthode structurée pour déterminer quel est le bénéfice dans le sens comptable mais également comme instrument destiné à favoriser le développement économique du pays.

Il y a par exemple des dispositions en ce qui concerne les déductions pour amortissement accéléré des investissements en vue de stimuler l'achat de matériel d'exploitation au pays. Il



*[Text]*

in the country where, if plants are set up, you get higher allowances than you would under the accounting rules. Because of this fact, of course, over the years income, as measured under the Income Tax Act, has tended to stray somewhat from income measured under conventional accounting rules, and the Income Tax Act has never attempted to incorporate, for example, CICA regulations on measuring income into its act. I think that is the present status of the question.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I say something here? It may take a moment or so of the committee's time but it may be worth while. I have become familiar with a situation that obtains in the United States with reference to accounting methods and the application of accounting methods to the operation of a corporation, where when in doubt—perhaps other senators are familiar with this—instead of going to the department, like the Internal Revenue Service, to get a ruling on what course the company should take, the accountants tell the company what they must do is go to the governing body of an accounting organization and adopt the rule that that body prescribes to deal with that question. In other words, in our case it is a removal of the right of appeal to the Crown; it is a matter of appealing to an accounting body.

I found it really objectionable, because I always feel that on the interpretation of the statute you should be able to go to the people who are commissioned with the administration of the statute and not to an outside body—this perhaps comes back to what Senator Lafond has said—which is not responsible for the administration of the statute. Perhaps this has no relevance here, but I would hate to see in our system a development similar to the development that I have described, which has happened in the United States, and which is apparently recognized by law there.

**The Chairman:** I do not think this proposed amendment and our discussion is reaching into that area at all.

**Senator Connolly (Ottawa West):** No, because I think here, what we would be doing would be incorporating into regulations the standards prescribed by the accounting body, so we make it official and the taxpayer can go to the department, in this case, for a ruling if he is in doubt.

**The Chairman:** I appreciate what Senator Lafond was saying, but it still strikes me that if we made "accounting body" "accounting bodies" and put a period there, we are removing what appears to be the offensive words, "named in the regulation". From the words "accounting body named in the regulation" you are striking out "named in the regulation", so you are not tying yourself, you are not wedding yourself to a particular accounting association. I also notice that the language is, "the standards as they exist from time to time of an accounting body named". Now, which is the objectionable thing there? I think the objectionable aspect is that the regulation would name a particular body. Is that not right?

**Mr. du Plessis:** May I make an observation at this point? The purpose of naming the accounting body is to incorporate,

*[Traduction]*

existe des régions désignées du pays où, si vous installez des usines, vous obtenez des déductions plus élevées que ce ne serait le cas en vertu des règles comptables. Bien entendu, par suite de ce fait, au fil des années, le revenu calculé selon la Loi de l'impôt sur le revenu a eu tendance à s'écarter quelque peu du revenu calculé selon les règles comptables classiques et personne n'a jamais taché par exemple d'intégrer à la Loi de l'impôt sur le revenu les règlements de l'Institut des comptables agréés pour le calcul du revenu. Je pense que la question en est là à l'heure actuelle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je dire quelque chose ici? Le comité devra me consacrer quelques minutes, mais ça peut en valoir la peine. Je me suis familiarisé avec une situation qui existe aux États-Unis en ce qui a trait aux méthodes comptables et à l'application de ces dernières à l'exploitation d'une société. En cas de doute—peut être que d'autres sénateurs sont au courant—au lieu de s'adresser au ministère, par exemple au Internal Revenue Service, en vue d'obtenir une directive sur la marche à suivre, les comptables disent à la société qu'elle doit s'adresser au conseil de gestion d'un organisme comptable et adopter la règle que prescrit cet organisme pour régler la question. En d'autres termes, dans notre cas, il s'agit de la suppression du droit de faire appel à la couronne; on fait appel à un organisme comptable.

J'estime que c'est une pratique très critiquable, car j'ai toujours pensé que dans toute affaire touchant l'interprétation d'une loi il fallait s'adresser aux fonctionnaires chargés de l'application de la loi et non à un organisme extérieur—on en revient peut-être à ce qu'a déclaré le sénateur Lafond—qui n'est pas responsable de l'exécution de la loi. Peut-être que ce point n'est pas pertinent ici mais je n'aimerais pas voir apparaître dans notre système une pratique similaire à celle que j'ai décrite, que l'on retrouve aux États-Unis, et qui est apparemment reconnue par les lois de ce pays.

**Le président:** Je ne crois pas que cet amendement proposé et notre discussion rejoignent ce domaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Non, parce que je crois qu'ici, nous ne ferions qu'introduire dans le règlement les normes prescrites par l'organisme comptable, officialisant ainsi ce dernier; le contribuable pourrait alors se rendre au ministère, afin d'obtenir une décision s'il subsistait un doute.

**Le président:** Je comprends bien ce que le sénateur Lafond voulait dire, mais j'ai toujours l'impression que si nous inscrivons au pluriel l'expression «organisme comptable» et plaçons un point après cette expression, nous nous débarrassons ainsi des mots «désigné dans le règlement» jugés inacceptables. De l'expression «organisme comptable désigné dans le règlement» si vous éliminez les mots «désigné dans le règlement», vous ne vous liez pas à une association comptable particulière. Je remarque également l'expression utilisée: «les normes en cours de l'organisme comptable désigné dans le règlement». Qu'est-ce qui ne va pas dans ce cas? Je crois que le point répréhensible c'est que le règlement nommerait un organisme particulier. N'ai-je pas raison?

**M. du Plessis:** Puis-je faire une observation? Je crois qu'en nommant l'organisme comptable, on veut introduire au moyen

[Text]

by reference, into the regulation the particular standards of that named accounting body as they may exist from time to time. Since they are incorporated, into the regulation, and since the regulation itself is subject to review by the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, that Committee when it is reviewing that regulation can ask the department to bring in the particular standards of that particular named body and can comment on them. At that time Parliament would have the opportunity to review those standards as they then exist. This would be the only purpose of naming the accounting body.

**The Chairman:** I think the objectionable aspect is the naming, and I would rather have the Governor in Council exercise discretion as to the selection of standards.

**Senator Flynn:** That is it; that is the point I wanted to make. They could select the standards, some or all of the standards of any accounting body. The Governor in Council does not have to be tied by the standards adopted by one accounting body. I think he can prescribe the standards, and I do not see that you need even refer to an accounting body or accounting bodies. What really the Governor in Council needs to do here is prescribe the standards that should be followed for preparing the document.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The standards of a given body or several bodies?

**Senator Flynn:** Or whatever.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They can say so.

**Senator Flynn:** They can be inspired by what is in existence, but they do not have to follow that. I think I would give discretion to the Governor in Council not to follow all the standards.

**The Chairman:** That is why I suggested "the standards as they exist from time to time" of, say, "the professional accounting bodies", period.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you say "recognized professional accounting bodies"?

**Senator Walker:** That is too general.

**Senator Flynn:** The problem is that you can choose some of them and not all of them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is why I use the word "recognized"; there is a selection.

**Senator Flynn:** You don't have to refer to the accounting bodies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the answer to Senator Flynn's point? What does the department say about that?

**Senator Walker:** Mr. "Groucho", you must have an answer to that.

**Mr. Anisman:** I appreciate that reference, senator, because he was one of my favourite comedians.

**Senator Walker:** My apologies. He was one of mine too.

[Traduction]

d'un renvoi dans le règlement, les normes particulières de cet organisme comptable nommé, telles qu'elles peuvent parfois se présenter. Puisqu'elles sont incluses dans le règlement, et puisque le règlement lui-même est assujéti à une révision par le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, ledit comité peut, lorsqu'il étudie ce règlement, demander au ministère de lui transmettre les normes particulières de cet organisme nommé et faire des commentaires à leur sujet. Le Parlement aurait alors la possibilité d'étudier ces normes telles qu'elles apparaissent dans ce règlement à ce moment particulier. C'est là l'unique but qu'on vise en désignant l'organisme comptable.

**Le président:** A mon avis, le point repressible c'est le fait de nommer, et je préférerais que le Gouverneur en conseil se voit conférer un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le choix des normes.

**Le sénateur Flynn:** En effet; c'est le point que je voulais faire ressortir. Ce dernier pourrait choisir la totalité des normes ou du moins certaines d'entre elles ou toutes. Il n'a pas à être lié par les normes adoptées par un organisme comptable. Je crois qu'il peut prescrire les normes, et je ne vois pas pourquoi vous avez besoin de parler d'un organisme comptable ou d'organismes comptables. Ce que le gouverneur en conseil a réellement besoin de faire ici c'est de prescrire les normes qui devraient être suivies pour la préparation du document.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Les normes d'un organisme donné ou de plusieurs organismes?

**Le sénateur Flynn:** Ou d'un quelconque organisme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il peut le préciser.

**Le sénateur Flynn:** Il peut s'inspirer de ce qui existe, mais il ne doit pas nécessairement suivre cet exemple. Je crois que je confèrerais au Gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de ne pas suivre toutes les normes.

**Le président:** C'est pourquoi j'ai proposé l'expression «les normes en cours» de disons «les organismes comptables professionnels».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Diriez-vous «organismes comptables professionnels reconnus»?

**Le sénateur Walker:** C'est trop général.

**Le sénateur Flynn:** Le problème est que vous pouvez choisir certains d'entre eux et non pas tous.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est pourquoi j'utilise l'adjectif «reconnu»; il y a une sélection.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez pas à consulter les organismes comptables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle est la réponse au point soulevé par le sénateur Flynn? Qu'est-ce que le ministère a à dire à ce sujet?

**Le sénateur Walker:** Monsieur «Groucho», vous devez avoir une réponse à cela.

**M. Anisman:** J'accepte ce sobriquet, sénateur, parce qu'il s'agit d'un de mes comédiens favoris.

**Le sénateur Walker:** Mes excuses. Je l'aimais également.



## [Text]

**Mr. Anisman:** I take it as a compliment.

**Senator Walker:** You were discussing it earlier.

**The Chairman:** I think about the only one who has not taken part in this discussion is Senator Austin.

**Senator Austin:** Perhaps I can add to the confusion.

**Senator Flynn:** No doubt.

**Senator Austin:** The purpose of the present drafting, as I understand it, is to give corporate practice absolute certainty as to the standards on which it must rely at any particular time. The drafting appears to do that by what I consider to be a somewhat unusual provision, which is law-making by reference to a third entity which is not a public or even quasi-public body by any definition that I am used to, although it is a body that acts with all the public notoriety that has been explained to us.

**The Chairman:** But, Senator Austin, is your explanation directed especially to the words "named in the regulation"?

**Senator Austin:** Yes. It comes to what you were saying, Mr. Chairman. As I understand the amendment you were suggesting, there would be removed from the language any reference to—

**The Chairman:** Any particular firm.

**Senator Austin:** ... a specific entity, namely the Canadian Institute of Chartered Accountants, and therefore what a corporation would be left with is a set of standards to be determined.

**The Chairman:** By the Governor in Council.

**Senator Austin:** By the Governor in Council. However, the draftsmen and the proposers of the legislation have been dealing with a problem of amendments from time to time, and they are trying to avoid constantly incorporating new orders in council as that particular institution, the Canadian Institute of Chartered Accountants, makes its changes; in other words, they are saying, "Let us avoid a long series of orders in council."

**The Chairman:** Now, right there, that is not what the amendment says. The amendment says, "the standards as they exist from time to time of an accounting body named in the regulation". So, even if one particular accounting body were named, it would be the standards of that accounting body as they exist from time to time, so the variations will be there, in any event.

**Senator Cook:** Could it be worded: "prescribing standards for the purposes of paragraph 149 that shall be followed"?

**Senator Flynn:** The standards that shall be followed.

**Senator Austin:** Every lawyer and every chartered accountant knows that a variety of arguments apply to accounting practice and a variety of dissensions with respect to which accounting practice is appropriate at any particular time. For that reason the draftsman has been attempting to pick a particular set of standards so that the corporate practitioners will know precisely what standards they are to behave by.

## [Traduction]

**M. Anisman:** Je le prends comme un compliment.

**Le sénateur Walker:** Vous en parliez plus tôt.

**Le président:** Je crois que le seul qui n'ait pas participé à cette discussion, c'est le sénateur Austin.

**Le sénateur Austin:** Je puis peut-être ajouter à la confusion.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas de doute.

**Le sénateur Austin:** L'avant-projet actuel d'après ce que je comprends, vise à donner à la société une certitude absolue quant aux normes qu'elle doit toujours respecter. L'avant-projet semble y arriver grâce à ce que je considère être une disposition quelque peu inhabituelle, c'est à dire légiférer par renvoi à une troisième entité qui n'est ni un organisme public ou même quasi-public aux termes des définitions que je connais, même si c'est un organisme qui agit avec toute la notoriété publique dont on nous a parlé.

**Le président:** Mais, sénateur Austin, votre explication concerne-t-elle directement les mots «désigné dans le règlement»?

**Le sénateur Austin:** Oui. Cela revient à ce que vous disiez monsieur le président. Si je comprends bien la modification, vous proposez que l'on retire du libellé toute référence à ...

**Le président:** A une société particulière.

**Le sénateur Austin:** ... à une entité particulière, en l'occurrence l'Institut canadien des comptables agréés, et par conséquent une société se retrouverait face à un système de normes qui devraient être définies.

**Le président:** Par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Austin:** Par le gouverneur en conseil. Toutefois, les rédacteurs et ceux qui proposent les textes de lois ont eu à résoudre à l'occasion un problème de modification et ils essaient toujours d'éviter d'introduire de nouveaux décrets au fur et à mesure que cet institut, l'Institut canadien des comptables agréés, apporte des modifications, disant qu'il faut éviter une longue série de décrets.

**Le président:** Pourtant ce n'est pas ce que l'on trouve dans la modification ... Je cite: «... les normes en cours de l'organisme comptable désigné dans le règlement.» Ainsi même si un organisme comptable particulier était désigné, on s'en tiendrait aux normes en cours de cet organisme. Ainsi il sera tenu compte des variations de toute façon.

**Le sénateur Cook:** Pourrait-on adopter le libellé suivant «prescrire, aux fins de l'alinéa 149, les normes à suivre»?

**Le sénateur Flynn:** Les normes à suivre.

**Le sénateur Austin:** Tous les avocats et tous les comptables agréés savent très bien qu'il existe diverses théories en matière de méthode comptable et que l'unanimité est loin d'être faite sur la question de savoir laquelle convient le mieux à une moment donné. Voilà pourquoi le rédacteur a essayé de choisir un ensemble précis de normes afin que les responsables de la société sachent précisément celles dont ils doivent tenir compte.

[Text]

**Senator Cook:** They can pass a regulation; but they do not have to tie their hands.

**Senator Austin:** Senator Cook brings me back to my argument. The draftsmen are trying to avoid passing a regulation every time there is a change in practice. I am troubled by the fact that some private body will have a quasi-lawmaking function, but that is different from understanding what is proposed.

**The Chairman:** We should know the existing provisions of the regulations under the Canada Business Corporations Act. Regulation 44, at page 175, reads as follows:

The financial statements referred to in section 149 of the Act and the auditor's report referred to in section 163 of the Act shall, except as otherwise provided by this Part, be prepared in accordance with the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants set out in the *CICA Handbook*.

That is what we have at the present time.

**Senator Flynn:** Why is additional authority needed if it is already there? Is it to ratify retroactively?

**Mr. Sparling:** No; that has been there since the passing of the act and the amendment requested at this time is one that will provide that the *CICA Handbook* will provide the financial disclosure regulations as they are amended from time to time, without having to obtain an amendment to the regulations each time the *Handbook* is amended.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, the understanding I have is that, in effect, at the present time they are not abiding by the *CICA Handbook*, but feeling the necessity to change the regulations every time the *Handbook* is changed, which would be obviated by the proposed amendment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The point is that the standards as set out in the *CICA Handbook* will never appear in the regulations; they are only legislated in by reference.

**Mr. Martin:** That is right; there is no question of extending it beyond the *CICA Handbook*. That is still the reference, but it would simply obviate the need for changing the regulations each time, which is the proposal.

**Senator Flynn:** Then I do not like it, because the regulations will be changed by an accounting body.

**Senator Cook:** That is my point.

**The Chairman:** Maybe we should give the department the opportunity to weigh the substance of the discussion.

**Senator Austin:** May I ask one question, and ask them if they will please weigh it? My understanding of crown practice has been that regulations only speak from the time of their promulgation and cannot be retroactive. I wonder about the present drafting in that context, because it has the effect of attempting to avoid that long-standing rule of law. It attempts to create a kind of inelasticity in the validation of change and I

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ils peuvent adopter un règlement, mais ils n'ont pas à se lier les mains.

**Le sénateur Austin:** Ce qui me ramène à mon argument. Les rédacteurs essaient d'éviter d'avoir à adopter un règlement à chaque modification. Je m'inquiète du fait que certains organismes privés puissent ainsi se voir conférer une fonction quasi législative, mais alors il ne s'agit plus de comprendre ce qui est proposé.

**Le président :** Nous devrions connaître les dispositions actuelles du règlement établi en vertu de la loi sur les Corporations commerciales canadiennes. Le règlement 44, à la page 175 prévoit que:

Les états financiers mentionnés à l'article 149 de la loi et le rapport du vérificateur mentionné à l'article 163 de la loi doivent, sauf disposition contraire de la présente partie, être préparés conformément aux recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés établies dans le manuel de l'ICAA.

C'est ce que nous avons pour l'instant.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi faut-il un pouvoir supplémentaire s'il est déjà prévu? Est-ce pour procéder à une ratification rétroactive?

**M. Sparling:** Non, il en est ainsi depuis l'adoption de la loi et la modification qu'il faudrait apporter cette fois prévoir que le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés établira définitivement le règlement sur la divulgation des états financiers, en le modifiant de temps à autre, sans qu'il faille en faire la demande chaque fois que le manuel lui-même est modifié.

**M. Martin:** Monsieur le président, si je comprends bien, pour l'instant, on ne s'en tient pas au manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. On estime plutôt qu'il est nécessaire de modifier le règlement chaque fois qu'on apporte un changement au manuel, ce qui permettrait d'éviter la modification proposée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le fait est que les normes contenues dans le manuel de l'Institut ne figureront jamais dans le Règlement. Elles ne font partie de la loi que par référence.

**M. Martin:** C'est juste; il n'est pas question d'en élargir l'usage en dehors du manuel de l'Institut. On maintient la référence, mais on éviterait tout simplement d'avoir à modifier le règlement chaque fois, ce à quoi tend la proposition.

**Le sénateur Flynn:** Alors je n'aime pas beaucoup cela, parce que le règlement sera modifié par un organisme comptable.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je pense.

**Le président:** Peut-être devrions-nous donner au ministère l'occasion d'étudier le fond du débat.

**Le sénateur Austin:** Puis-je demander s'il daignera le faire? Si je comprends bien l'attitude de la Couronne, les règlements n'entrent en vigueur qu'au moment de leur adoption et ne peuvent avoir un effet rétroactif. Dans ce cas, je me pose des questions sur le libellé actuel parce qu'on essaie ainsi de tourner de vieilles règles de droit. Le libellé entraîne un manque de souplesse pour ratifier la modification, et je me



[Text]

wonder whether, in fact, the promulgation of a regulation to make a change can be avoided.

Would the Department of Justice provide an opinion regarding that particular question at the appropriate time?

**Mr. Anisman:** If I may answer that partially, our problem is not the principle of retroactive regulation-making, but rather the anti-delegation principle, and there is some question as to whether adopting the reference of the CICA can be "as from time to time." It is a problem of change. It may be argued that the regulation under the present act adopts the CICA *Handbook* by reference as of the date the regulation is passed, and any changes to the handbook are irrelevant to the requirements under the act. That is the difficulty. The "from time to time," or "as they exist from time to time" would, in effect, legitimate sub-delegation of the power. That is where the real problem lies.

**The Chairman:** The regulation, as it reads at the present time and which I read a few moments ago, does not contain the words "as they exist from time to time."

**Mr. Anisman:** No.

**The Chairman:** No; they tie you in to whatever is in the book at the date on which the regulations are promulgated.

**Mr. Anisman:** Exactly, and the reason it reads that way is because we had some doubt with respect to the delegation problem.

**Senator Cook:** As a practical matter, in this day and age are we to have great changes in principle?

**Mr. Anisman:** There are changes every day.

**Senator Cook:** Changes in principle?

**Mr. Anisman:** Oh, yes; there have been major changes during the last five years.

**Senator Flynn:** Then change the regulations.

**Mr. Anisman:** The CICA came out with a major document changing the accounting for goodwill in business companies.

**Senator Cook:** During the past five years?

**Mr. Anisman:** Yes.

**Senator Cook:** I am asking would these be changes in principle from day to day?

**Mr. Anisman:** No, but different areas are under reconsideration all the time.

**Senator Austin:** Just think of all the arguments that would arise.

**Senator Walker:** And remember the common law of England, where they are making changes very rapidly and the interpretation is the responsibility of the accounting sector.

**Mr. Anisman:** Oh, yes.

[Traduction]

demande si, en vérité, la promulgation d'un règlement visant à apporter une modification peut être évitée.

Le ministère de la Justice peut-il fournir un avis sur cette question particulière, au moment opportun?

**M. Anisman:** Si je peux me permettre de répondre en partie, notre problème n'a pas trait au principe de l'application rétroactive des règlements, mais plutôt à celui de l'antidélégation et on se demande aussi si l'adoption de la référence qui est faite à l'Institut canadienne des comptables agréés peut se faire «as from time to time». C'est un problème de changement. On pourrait prétendre que le règlement qui découle de la présente loi reprend la formule du manuel de l'ICCA qui retient la date d'adoption du règlement et aucune modification apportée au manuel ne peut affecter les dispositions de la loi. Voilà la difficulté. La formule «en cours» ou («as they exist from time to time» dans la version anglaise) validerait en effet la sous-délégation de pouvoir. Voilà le véritable problème.

**Le président:** Dans sa version actuelle, dont j'ai donné lecture tout à l'heure, le règlement ne contient pas la formule «en cours».

**M. Anisman:** Non.

**Le président:** Non; cette formule impose les dispositions du manuel à la date de promulgation du règlement.

**M. Anisman:** Précisément, et nous avons retenu cette formule car nous avons certains doutes quant au problème de la délégation.

**Le sénateur Cook:** D'un point de vue pratique, peut-on actuellement s'attendre à de grands changements au niveau des principes?

**M. Anisman:** Des changements interviennent quotidiennement.

**Le sénateur Cook:** Au niveau des principes?

**M. Anisman:** Oui; il y a eu des changements majeurs au cours des cinq dernières années.

**Le sénateur Flynn:** Il faut donc changer le règlement.

**M. Anisman:** L'ICCA a publié un document très important qui modifie la comptabilité pour la clientèle dans les entreprises commerciales.

**Le sénateur Cook:** Au cours des cinq dernières années?

**M. Anisman:** Oui.

**Le sénateur Cook:** S'agirait-il de changements d'un jour à l'autre au niveau des principes?

**M. Anisman:** Non, mais plusieurs domaines subissent constamment des modifications.

**Le sénateur Austin:** Imaginez tous les litiges qui pourraient en découler.

**Le sénateur Walker:** Et souvenez-vous du droit coutumier en Angleterre, où les changements s'effectuent très rapidement et où l'interprétation relève de la responsabilité des milieux comptables.

**M. Anisman:** Oui.

[Text]

**Senator Lang:** May I speak in favour of the proposed amendment as it stands? Bearing in mind the interests of the corporations which will be affected by the act, in my opinion we can contemplate a situation in which a corporation would have to have vastly different financial statements for the purposes of the act than for the purposes of getting a qualified opinion from a firm of chartered accountants. Without having that "from time to time" provision included, I can see that in any one period it would be valid under an unamended regulation, but at the same time having to prepare financial statements may not be in accordance with the accounting principles, as amended. I can see there being variations, permutations and combinations involved which, in my opinion, would be very onerous on the corporation involved. Probably as far as the corporation is concerned it would prefer to see this provision in the form, as it now exists, notwithstanding the objection to the delegating legislation.

**Senator Flynn:** I thought you said you are in favour of the proposed amendment.

**Senator Lang:** Yes.

**Senator Flynn:** But you said, "as it now exists."

**Senator Lang:** As it is now proposed to us, then.

**Mr. Anisman:** Every security commission in this country has adopted a policy statement accepting as generally accepted accounting principles under their securities legislation the CICA *Handbook* as amended from time to time. It would also create difficulties for federal corporations which must comply with provincial securities law.

**The Chairman:** We have chased this from A to Z and maybe back again, so I suggest that we stand it.

Clause 75 stands.

Next, clause 76.

**Mr. Martin:** Clause 76 relates to section 255(2)(a), which deals with formalities relating to the filing of Articles. The proposed amendment is the addition of the words "an incorporator" to clearly reconcile this provision with the wording of Form 1 (Articles of Incorporation) set out in the CBCA Regulations.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Next, clause 76(2).

**Mr. Martin:** Clause 76(2) is the addition of subsections (4) and (5) to section 255. This, again, relates to the formalities relating to the filing of Articles. The proposed amendment is the addition of subsection (4) to enable the Director, like a corporate director or officer acting under section 45, to print facsimile signatures on a certificate he issues, and the addition of subsection (5), which is, in effect, an exception to subsection (3), which enables the Director to backdate a certificate of discontinuance to preclude any overlap between the laws applicable to a corporation that is continued in another jurisdiction.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Puis-je intervenir pour appuyer la proposition d'amendement dans sa forme actuelle? En tenant compte des intérêts des sociétés qui seront affectées par la loi, nous pouvons selon moi prévoir une situation dans laquelle une corporation devra avoir aux fins de la loi des états financiers sensiblement différents de ceux qu'elle devra avoir en vue d'obtenir l'avis très éclairé d'un cabinet de comptables agréés. Sans la formule «en cours», sur une période donnée, les états comptables seraient valides en vertu de l'ancien règlement; toutefois, le fait que la société doive aussi préparer des états comptables ne serait peut-être pas conforme aux principes comptables modifiés. On peut prévoir des variations, des permutations et des combinaisons qui, à mon avis, devraient constituer une lourde charge pour la société concernée. Celle-ci préférerait sans doute que l'on retienne cette disposition dans sa forme actuelle, nonobstant l'objection à la législation sur la délégation de pouvoir.

**Le sénateur Flynn:** J'ai cru vous entendre dire que vous étiez favorable à l'amendement proposé?

**Le sénateur Lang:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous avez parlé de l'amendement tel qu'il existe aujourd'hui.

**Le sénateur Lang:** Disons donc tel qu'il est proposé actuellement.

**M. Anisman:** Dans ce pays, chaque commission des titres a adopté une déclaration de principe qui accepte le manuel de l'ICCA en cours au titre des principes comptables généralement accepté en vertu de la législation sur les titres. Cela susciterait aussi des difficultés pour les corporations fédérales qui doivent se conformer aux lois provinciales sur les titres.

**Le président:** Nous avons étudié cette disposition de A à Z et aller-retour, je propose donc que nous la réservions.

L'article 75 est maintenu.

Passons à l'article 76.

**M. Martin:** L'article 76 renvoie à l'alinéa 255(2)a) qui traite des formalités relatives au dépôt des statuts. Selon l'amendement proposé, on emploierait la formule «un fondateur» pour harmoniser sans équivoque cette disposition avec la formulation de la formule I (Statuts) qui figure dans le règlement de la LCCC.

**Le président:** L'article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Passons au paragraphe 76(2).

**M. Martin:** Le paragraphe 76(2) est une adjonction aux paragraphes (4) et (5) de l'article 255. Il s'agit encore des formalités relatives au dépôt des statuts. L'amendement propose l'adjonction du paragraphe (4) qui autoriserait le Directeur, en tant qu'administrateur ou dirigeant d'une corporation agissant en vertu de l'article 45, à apposer des signatures imprimées sur le certificat qu'il émet, et l'adjonction du paragraphe (5) qui, en fait, est une exception aux dispositions de l'article (3), qui autorise un administrateur à postdater un certificat de changement de régime pour éviter tout chevauchement.



[Text]

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 77 was stood last week.

**Mr. Martin:** The arrangement was that we would deal together with all the clauses which had been stood, perhaps next Wednesday. The reason is that the department is still putting together the appropriate wording for the amendments. Is that agreeable?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Martin:** So clause 77(1) and clause 77(2) are stood.

Clause 78, Mr. Chairman, is merely the coming into force of the amendments.

**The Chairman:** That leaves us with the requirement that we need some evidence as to the French version. One item has to be considered, that is, whether the word "dossiers" should be used instead of the word "livres". That evidence should be forthcoming next Wednesday.

I assume John Howard will be available on Thursday morning. At that time we shall deal with the proposed amendments to the clauses of the bill which we have stood. The redrafting will be available then. We will do that either next Wednesday or Thursday morning.

We have not scheduled anything else for this morning. We will adjourn until 2.30 this afternoon, at which time we will continue our examination of the report on the income tax bill.

A clause-by-clause study of the income tax bill is proceeding in the House of Commons. They have had a great deal of discussion on this, but, they have not advanced very far. As of Monday night I believe they had dealt with clauses 1, 2 and 3. There is still a great deal of work for them to do. However, I should like to get our report out before they conclude.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Will they conclude this week?

**The Chairman:** The minister, according to the Commons *Hansard*, tabled a series of amendments. What they are, I have been unable to ascertain as yet, but I may be able to obtain copies during the day.

You will recall that there were some points which we raised and which the officials agreed to study. I will be in touch with them to determine when they will report to us on this. They must do so soon, or we will make our report, in any event.

The committee stands adjourned until 2.30.

The committee adjourned.

[Traduction]

chement entre les lois applicables à une société qui poursuit ses activités dans une autre juridiction.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** L'article 77 a été réservé la semaine dernière.

**M. Martin:** Nous étions convenus de traiter ensemble de tous les articles réservés en une seule fois, sans doute mercredi prochain. En effet, le ministère travaille toujours à la formulation des amendements. Êtes-vous d'accord?

**Le président:** Oui.

**M. Martin:** Les paragraphes 77(1) et (2) sont donc réservés.

Monsieur le président, l'article 78 concerne simplement l'entrée en vigueur des amendements.

**Le président:** Il nous reste uniquement quelques points à éclaircir dans la version française. Il faudra notamment se demander si le mot «dossiers» ne devrait pas être utilisé au lieu du mot «livres». Cette question devrait être abordée mercredi prochain.

Je suppose que John Howard sera parmi nous jeudi matin. Nous traiterons alors des amendements proposés aux articles du bill que nous avons réservés. Nous disposerons alors de la nouvelle version. Nous aborderons ces questions mercredi prochain ou jeudi matin.

Nous n'avons rien d'autre au programme pour ce matin. Nous allons suspendre nos travaux jusqu'à 14 h 30, heure à laquelle nous reprendrons notre étude du rapport sur le projet de loi de l'impôt sur le revenu.

La Chambre des communes procède actuellement à une étude article par article du projet de loi de l'impôt sur le revenu. Les députés en ont longuement discuté, mais ils ne sont pas très avancés. Je crois que lundi soir, ils avaient traité des articles 1, 2 et 3. Il leur reste beaucoup de travail à faire, mais je voudrais cependant que notre rapport soit prêt avant qu'ils ne terminent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Termineront-ils cette semaine?

**Le président:** Selon le *Hansard* des Communes, le Ministre a déposé une série d'amendements. Je n'ai pas pu savoir en quoi ils consistent, mais je devrais pouvoir en obtenir des copies au cours de la journée.

Vous vous souvenez que certains points ont été soulevés et que des fonctionnaires ont accepté de les étudier. Je saurai bientôt quand ils pourront faire rapport sur ces questions. Ils devront le faire sous peu, sinon nous présenterons de toute façon notre rapport.

La séance est levée jusqu'à 14 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.













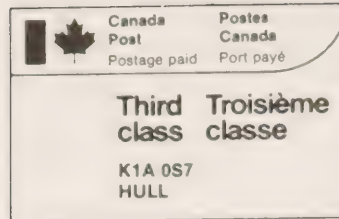












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of  
Corporate Affairs):*

Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Dr. P. Anisman, Director, Corporate Research Branch;

Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch;

Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch;  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch;  
and  
Mr. Jean Lajoie, Legal Advisor to the Department.

*Department of Justice:*

Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du Minis-  
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau  
de la consommation):*

M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. P. Anisman, directeur, Direction de la recherche sur les  
corporations;

M. Glen Stanley, directeur adjoint, Direction des  
corporations;

M. Digby Viets, chef, Division du contentieux;

M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du conten-  
tieux; et

M. Jean Lajoie, conseiller légal au ministère.

*Ministère de la Justice:*

M. Rémi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, November 30, 1977

Issue No. 9

### Sixth Proceedings on:

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

WITNESS:  
(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 30 novembre 1977

Fascicule n° 9

### Sixième fascicule concernant:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio members*

(Quorum 5)

# COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 30, 1977  
(13)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Manning, Molson, Smith (*Colchester*), Sullivan and Walker. (17)

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. Thomas S. Gillespie; and

Mr. C. Albert Poissant.

*Witness:*

*Hutterian Lehrerleut Brethren:*

Mr. D. P. Hays,  
Counsel.

At 3:20 p.m., following Mr. Hays' statement and the discussion thereon, he was permitted to retire and the Committee proceeded *in camera*.

The Committee resumed its consideration of the Budget Resolutions, assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned until 8:30 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 NOVEMBRE 1977  
(13)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend à 14 h 30:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Manning, Molson, Smith (*Colchester*), Sullivan et Walker. (17)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie; et

M. C. Albert Poissant.

*Témoin:*

*Hutterian Lehrerleut Brethren:*

M. D. P. Hays  
Conseiller.

A 15 h 20, après la déclaration de M. Hays et la discussion, on permet aux membres de se retirer et le Comité poursuit ses travaux à huis-clos.

Le Comité poursuit son étude des propositions budgétaires avec l'aide de M. Gillespie et de M. Poissant.

A 14 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 30, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.40 p.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we intend to hear one witness at this time in connection with a provision in Bill C-11 dealing with communal organizations.

Mr. D. P. Hays is present to give us a short resumé as to the position of the Hutterites under the provisions regarding communal organizations, and I now call upon him.

**Mr. D. P. Hays, Counsel for the Lehrerleut Hutterian Brethren:** Mr. Chairman, honourable senators, I am grateful for this opportunity to appear before you to make representations on behalf of the Lehrerleut Hutterian Brethren.

I should like briefly to explain to you who these people are, and what their current tax status is. I will state the changes they would like to see made to the proposed new section 143 of the Income Tax Act, which is contained in clause 71(1) of Bill C-11, and, finally, state briefly the reasons why they believe they are justified in asking for these changes.

There are approximately 16,000 Hutterites in Canada. They are located in the three Prairie provinces as follows: approximately 8,100 in Alberta; 5,200 in Manitoba; 2,700 in Saskatchewan.

There are three groups of Hutterites, the breakdown of which is as follows: approximately 5,500 Schmiedeleut; 5,500 Dariusleut; and 5,000 Lehrerleut.

The Dariusleut, as a matter of interest, have refused to pay taxes and are currently involved in litigation with Revenue Canada.

The Lehrerleut Hutterian Brethren seek three changes to the proposed section 143 of the Income Tax Act. Their objective in doing so—and I am stating this on their behalf—is to ensure that they be treated favourably, but not more favourably than other taxpayers who are engaged in the same business activities as they are engaged in, which is the farming business.

I think it important at this stage to note the essential ingredients of their religious beliefs, which are that they live communally to achieve salvation, and that they not own property. They distribute absolutely no funds to the adults or children in the colony, other than that needed for pocket money. Accordingly, they do not fit within the provisions of the Income Tax Act which relate to other taxpayers who, in fact, do distribute income, whether within a family unit or within a business enterprise. They keep a common treasury. They are either incorporated or a group of the senior Hutterian members or religious leaders will hold land and inventories in trust for all of the members of the congregation.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 novembre 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 40 pour étudier les résolutions budgétaires concernant l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons l'intention d'entendre tout de suite un témoin, relativement à une disposition du bill C-11 qui traite des organismes communautaires.

M. D. P. Hays se propose de nous faire un bref résumé de la position des Hutterites vis-à-vis les dispositions concernant les organismes communautaires; je lui passe donc la parole.

**M. D. P. Hays, avocat des Lehrerleut Hutterian Brethren:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous pour formuler des représentations au nom des membres de la Lehrerleut Hutterian Brethren.

J'aimerais vous exposer premièrement l'origine de ces gens et quels sont leurs statuts actuels en matière d'imposition. Je commencerai par énoncer les modifications qu'ils désireraient voir apporter au nouvel article 143 projeté, de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui se trouve à l'article 71(1) du bill C-11 et pour terminer, j'indiquerai brièvement les raisons pour lesquelles ils considèrent ces modifications justifiées.

Il y a environ 16,000 Hutterites au Canada. Ils sont répartis dans les trois provinces des Prairies comme suit: environ 8,100 en Alberta, 5,200 au Manitoba et 2,700 en Saskatchewan.

Il existe trois groupes d'Hutterites répartis comme suit: environ 7,500 Schmiedeleut; 5,500 Dariusleut; et 5,000 Lehrerleut.

Il est intéressant de noter que le groupe Dariusleut a refusé de payer des impôts et se trouve actuellement en procès avec Revenu Canada.

Les membres de la Lehrerleut Hutterian Brethren demandent trois modifications à l'article 143 projeté de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce faisant, leur objectif—et je le déclare en leur nom—est de s'assurer qu'ils sont traités favorablement mais pas plus que les autres contribuables qui s'occupent des mêmes activités commerciales, à savoir l'exploitation agricole.

Je pense qu'il est important de noter ici les éléments essentiels de leurs croyances religieuses. Ils vivent en communauté pour obtenir le salut et ne possèdent pas de biens. Ils ne distribuent absolument aucun argent aux adultes ou aux enfants de la colonie, à part ce dont ils ont besoin comme argent de poche. En conséquence, ils n'entrent pas dans le cadre des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui concerne les autres contribuables qui, en fait, distribuent le revenu, que ce soit au sein d'un groupe familial ou d'une entreprise commerciale. Ils ont une trésorerie commune. Ou bien ils sont constitués en sociétés, ou bien un groupe composé des membres Hutterites les plus anciens ou des chefs religieux,



[Text]

Their present tax treatment has been the subject matter of informal agreements with Revenue Canada. Because of the nature of their operation, Revenue Canada has agreed informally with them to allow them to allocate portions of the taxable income, usually on a *pro rata* basis, amongst the adult members of the colony. These informal agreements also give them the benefit of basic exemptions and, in some cases, the benefit of a notional amount allocated as a deduction attributable to some of the non-adult members of the colony, which is something that involves one of the specific changes they are requesting. I will deal further with that requested change.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you expand on what you said about the distribution for tax purposes? Perhaps you could give us an example involving a given amount of money and so many people, and particularly whether there are degrees of responsibility that would give a higher entitlement, perhaps, to some, and a lower entitlement to others.

**Mr. Hays:** If I may, I should like to add a further word on these people. The average Hutterite family consists of 10 children; they are very prolific. The procedure that Revenue Canada has agreed to is such that the total taxable income of the colony is allocated amongst the families, and Revenue Canada has agreed—and there are varying ages—that a family unit will constitute a head of the household and, if he is married, his wife and his children. If he is not married, he becomes an individual taxpayer—in some cases at the age of 18, in other cases at a lower age. They will allocate the income amongst each one of these heads of households or bachelors or spinsters who have reached the deemed age of adulthood.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Equally?

**Mr. Hays:** Equally. The department purports to codify these informal arrangements in the proposed section 143, and the people I represent are in agreement with that codification.

**Senator Connolly (Ottawa West):** A bachelor or spinster would have the same amount allocated to him or to her as the head of a family of ten?

**The Chairman:** No.

**Mr. Hays:** That is my understanding, yes. They would divide the amount equally amongst each family group.

**Senator Walker:** Not *pro rata*.

**Mr. Hays:** *Pro rata* amongst the family heads.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And the unmarried adults?

**Mr. Hays:** That is my understanding of how they do it, yes. Unfortunately, the treatment of the various colonies is not uniform across Western Canada. The colonies have different auditing firms acting for them, with the result that they have negotiated different agreements with Revenue Canada offices. For that reason, it is difficult to speak about them as a group.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At what age does an individual become a bachelor or spinster? Does that take place when he or she leaves the family dwelling and goes off on his or her own?

[Traduction]

qui gardent la terre et les biens en fiducie, pour tous les membres de la congrégation.

Le traitement actuel de leurs impôts a fait l'objet d'accords officieux avec Revenu Canada. Par suite de la nature de leurs opérations, Revenu Canada a officieusement accepté de leur permettre de répartir des portions du revenu imposable, habituellement au *pro rata*, entre les membres adultes de la colonie. Ces accords officieux leur ont également accordé des exemptions de base et, dans certains cas, le bénéfice d'un montant fictif qui est réparti à titre de déduction entre certains membres non adultes de la colonie ce qui, justement, touche une des modifications qu'ils demandent. Je parlerai plus longuement de cette modification demandée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous développer ce que vous avez dit sur la répartition aux fins d'impôt? Vous pourriez peut-être nous donner par exemple, une certaine somme et un nombre de personnes donné et surtout, nous préciser s'il existe des degrés de responsabilité qui confèrent davantage de droits aux uns qu'aux autres.

**M. Hays:** Si vous le permettez, j'aimerais ajouter un mot au sujet de ces gens. La famille Hutterite moyenne compte 10 enfants; ils sont très prolifiques. D'après les modalités acceptées par Revenu Canada, le total du revenu imposable de la colonie est réparti entre les familles. Comme les âges varient, Revenu Canada a accepté qu'un groupe familial constituerait la direction d'une maisonnée. Si un homme est marié, il s'agit de sa femme et de ses enfants. Sinon, il devient un contribuable individuel, dans certains cas à l'âge de 18 ans et dans d'autres, avant. Le revenu est réparti entre ces chefs de famille ou les célibataires, hommes ou femmes, qui ont atteint ce qui est considéré être l'âge adulte.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le revenu est réparti également?

**M. Hays:** Également. Le ministère se propose de codifier ces arrangements officieux à l'article 143 envisagé, et les gens que je représente sont d'accord avec cette codification.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un ou une célibataire se verrait allouer le même montant que le chef d'une famille de dix?

**Le président:** Non.

**M. Hays:** Si je comprends bien, il en serait ainsi. Le montant serait divisé également entre les familles.

**Le sénateur Walker:** Pas au *pro rata*.

**M. Hays:** Au *pro rata* parmi les chefs de famille.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et les adultes non mariés?

**M. Hays:** Si je comprends bien, oui. Malheureusement, les divers groupes communautaires ne sont pas traités uniformément dans l'Ouest du Canada. Différentes firmes de vérificateurs agissent en leur nom; elles négocient donc des accords différents avec les bureaux de Revenu Canada. Pour cette raison, il est difficile de parler d'eux comme s'il s'agissait d'un groupe uniforme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A quel âge une personne est-elle considérée comme célibataire? Est-ce lorsqu'il ou elle quitte la demeure familiale pour aller vivre seul(e)?

[Text]

**Mr. Hays:** The informal agreements are usually to the effect that at age 18 they are deemed to be adults.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So, even a 19-year old still living with the family is entitled to an allocation in the same way as his father is entitled to an allocation?

**Mr. Hays:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So perhaps the chairman was right.

**Mr. Hays:** Revenue Canada has included a provision in section 143 which would allow certain averaging. It works out that approximately 20 per cent of the total income can be allocated to families, at the discretion of the colony itself. So that under the new provision they could take a portion of the total taxable income of the colony and allocate it where it would do the colony the most good—in other words, to the largest families, thereby reducing the rate of taxation. That is provided for, and they are grateful for that.

The first change requested relates to the proposed section 143(3)(a), as set out in clause 71(1) of the bill. The term "adult" is defined as one who has reached the age of 18 years. This is an important definition, because the term "adult", as used in the context of my earlier remarks, designates a new head of household or a new taxable individual within the colony. This representation is to the effect that the Lehrerleut group would like to see that reduced to age 16.

I will go through the requested changes before commenting on them.

The second change involves the proposed section 143(2)(a). I have distributed a suggested draft form of a new section 143(2)(a), the effect of which would be that a notional amount equal to the maximum exemption that a parent in the farming business could deduct from his income and pay to his child, or grandchild, without losing or reducing the exemption that can be claimed as a deduction for the child when he files his return. In some cases, Revenue Canada now allows this type of deduction to be made from the income of a colony.

the third and final request revolves around the proposed section 143(3)(b). To give some background, because of the nature of these organizations, they are probably—and I say "probably", because it has not been litigated—they are probably taxable as corporations or trusts. I emphasize "probably" again, because this matter is being litigated. The Dariusleut group has been reassessed, according to newspaper reports, for something in the order of \$30 million to \$50 million in back taxes. This is not the group I am speaking for today, but they have successfully pleaded that they are not taxable at all as individuals because of their vows of poverty, and they have a judgment from the Supreme Court of Canada to that effect. So, Revenue Canada, as I understand it, has reassessed that group as corporations or trusts, going back to 1968.

**Senator Walker:** Will the Darius group use that on appeal?

**Mr. Hays:** The Darius, as I understand it—and I am not very familiar with the case—have argued successfully that they fall within a sub-part of section 110 of the Income Tax

[Traduction]

**M. Hays:** Généralement, on considère qu'une personne devient adulte à 18 ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Alors, même une personne de 19 ans qui demeure encore avec la famille a droit à une allocation au même titre que son père?

**M. Hays:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Alors le président avait peut-être raison.

**M. Hays:** Revenu Canada a inclus une disposition à l'article 143 qui permettrait l'établissement d'une certaine moyenne. En effet, environ 20 p. 100 du revenu total peut être alloué aux familles, à la discrétion de l'organisme communautaire lui-même. Ainsi, en vertu de la nouvelle disposition, une fraction du revenu imposable total de la collectivité pourrait être allouée à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire, aux plus grandes familles, ce qui réduirait le taux d'imposition. C'est prévu, et les membres de ces groupes en sont reconnaissants.

Le premier changement proposé concerne le projet d'alinéa 143(3)a), tel que libellé au paragraphe 71(1) du bill. Le terme «adulte» désigne un particulier qui a atteint l'âge de 18 ans. C'est une définition importante, parce que le terme «adulte», tel qu'employé dans le contexte de mes remarques antérieures, désigne le nouveau chef d'un ménage ou un membre, maintenant imposable, du groupe. Le groupe Lehrerleut voudrait que l'âge soit ramené à 16 ans.

Je vais d'abord vous lire les changements proposés avant de les commenter.

Le deuxième changement touche le projet d'alinéa 143(2)a). La version de cet alinéa que j'ai distribuée prévoit un montant fictif, égal à l'exemption maximale qu'un parent s'adonnant à l'agriculture pourrait déduire de son revenu et verser à son enfant, ou à un de ses petits enfants sans perdre ou diminuer l'exemption qu'il peut réclamer à titre de déduction pour l'enfant lorsqu'il remplit sa déclaration d'impôt. Dans certains cas, Revenu Canada permet maintenant ce genre de déduction du revenu d'un organisme communautaire.

La troisième et dernière demande porte sur le projet d'alinéa 143(3)b). Ces organismes, de par leur nature même, sont probablement—et je dis «probablement» parce que cela n'a pas été tranché par les tribunaux—imposables en tant que société ou fiducie. J'insiste sur le mot «probablement» parce que la question est devant les tribunaux. Le groupe Dariusleut a été réévalué; selon les journaux, il devra verser entre 30 et 50 millions de dollars en arrérages d'impôts. Je ne représente pas ce groupe-là aujourd'hui, mais il a eu gain de cause et la Cour suprême du Canada a jugé que ses membres n'étaient pas imposables en tant qu'individus à cause de leur vœu de pauvreté. C'est pourquoi, Revenu Canada, si j'ai bien compris, a réévalué ces groupes en tant que corporations ou fiducies, rétroactivement à 1968.

**Le sénateur Walker:** Est-ce que le groupe Darius a invoqué cet argument en appel?

**M. Hays:** Le groupe Darius, il me semble, et je ne connais pas très bien le cas a plaidé avec succès qu'il était visé par un paragraphe de l'article 110 de la Loi de l'impôt sur le revenu.



## [Text]

Act. Having declared that they have no income, and having taken a vow of poverty, they have no income to tax, and the court has ordered, I believe, that all taxes paid by them are to be refunded. Revenue Canada is upset at that and I believe have reassessed them as corporations or trusts, and that, too, will be resisted, I assume.

The people for whom I speak, as well as the Schmiedeleut, are not taking that position. They feel they should pay tax, but that they should only pay a fair amount of tax—in other words, what they think their neighbours are paying.

**Senator Walker:** That is the group you are acting for?

**Mr. Hays:** Yes, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For clarification, while they do not take any income as such, other than pocket money and money for necessities, they are still filing individual income tax returns: but the amount that they report as taxable income is the amount that is allocated to them and to others from the common fund, is that the case?

**Mr. Hays:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is the case even though they do not get that allocation?

**Mr. Hays:** I have had meetings with their audit people, and that is my understanding of how they file their returns. They file separate returns for the various units. They would like very much to have worked out some procedure whereby they could file one return for every person—in other words, one return for the whole congregation. But that does not fit the purposes of Revenue Canada very well, given the way in which returns have been set up, the computer program and so forth. Accordingly, they file individual returns.

**Senator Cook:** What happens to the money left after income taxes are paid? Does that become a tax-paid surplus?

**Mr. Hays:** Yes, and it would be used for purchases of inventory, purchases of additional parcels of land, and so forth.

**Senator Cook:** I am not so much concerned with the uses it is put to so much as its status. Taking 1976 as an example, the money is allocated amongst various people according to the agreement and taxes paid. What is the status of the money left over?

**Mr. Hays:** I think it would be characterized as retained earnings.

**Senator Cook:** Tax-paid?

**Mr. Hays:** Yes, and used by the group of individuals acting as trustees or the corporation which is, under this proposed section, to be deemed as a trustee for the purposes of the *inter vivos* trust.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it is only an *inter vivos* trust; it is not incorporated?

## [Traduction]

Ayant déclaré qu'ils n'ont aucun revenu, et qu'ils ont fait vœu de pauvreté, les membres de ce groupe n'ont pas de revenu imposable et je crois que les tribunaux ont décidé; que les impôts qu'ils avaient payés leur étaient remboursables. Revenu Canada, à ce que j'ai cru comprendre, les a réévalués en tant que corporation ou fiducie; j'imagine que le groupe s'opposera à cette mesure.

Les gens au nom de qui je parle, de même que le groupe Schmiedeleut, n'adoptent pas cette attitude. Ils estiment qu'ils devraient payer de l'impôt, mais que ce montant d'impôt doit être juste, en d'autres termes, qu'ils doivent payer le même montant que leurs voisins.

**Le sénateur Walker:** Vous parlez au nom de ce groupe?

**M. Hays:** Oui, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour plus de précision, bien qu'ils ne reçoivent aucun revenu comme tel, sauf l'argent de poche et ce qu'il leur faut pour subvenir à leurs besoins, ils remplissent encore des déclarations d'impôts sur le revenu des particuliers. Toutefois, le montant qu'ils indiquent comme revenu imposable est celui qui leur est attribué sur le fond commun, est-ce bien cela?

**M. Hays:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est bien cela, même s'ils ne touchent pas cette allocation?

**M. Hays:** J'ai rencontré leur vérificateur et il me semble que c'est ainsi qu'ils font leurs déclarations. Ils remplissent des déclarations distinctes pour les diverses unités. Ils aimeraient bien pouvoir mettre au point une méthode qui leur permettrait de faire une déclaration par personne, autrement dit une déclaration pour toute la congrégation. Mais cela ne correspond pas aux objectifs de Revenu Canada, étant donné la façon dont les déclarations ont été établies, le programme de l'ordinateur et ainsi de suite. Par conséquent, ils remplissent des déclarations individuelles.

**Le sénateur Cook:** Que fait-on de l'argent qui reste une fois les impôts prélevés? Devient-il un excédent libéré l'impôts?

**M. Hays:** Oui, et il servirait à l'achat de stock, de terrains et ainsi de suite.

**Le sénateur Cook:** Ce qu'on en fait ne m'intéresse pas autant que ce comme quoi on le considère. Prenons par exemple l'année 1976: l'argent est distribué entre diverses personnes selon l'entente conclue et les impôts versés. Comment considère-t-on l'argent qui reste?

**M. Hays:** Je pense qu'on l'assimilerait à des bénéfices non distribués.

**Le sénateur Cook:** Nets d'impôts?

**M. Hays:** Oui, et utilisés par le groupe de particuliers agissant à titre de fiduciaires ou par la société qui, en vertu de cet article, doit être considérée comme un fiduciaire aux fins de la fiducie non testamentaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il ne s'agit que d'une fiducie non testamentaire, elle n'est pas constituée en corporation?

[Text]

**Mr. Hays:** That is correct some of the time. Some of them are trusts *prima facie*—that is, all of the assets are held in the names of certain individual members of the congregation. Some of them are incorporated and the corporations hold the assets in trust for the congregation, and a few of the members of the congregation will be shareholders of the corporation.

**Senator Cook:** In practical terms, how much money is involved in this undistributed tax-paid surplus?

**Mr. Hays:** Quite a lot. The only way I can give you some kind of feeling for it is to give you the figures for the taxes paid by the average colony. The advice I have received is that the average tax a company would pay would be about \$90,000 a year. How that translates back into income, and their retained earnings, I do not really know; but it is significant, and as I said, the newspaper reports with respect to the Dariusleut indicate their re-assessment, which I believe goes back to 1968, as being somewhere between \$30 million and \$50 million in unpaid tax. That is just something in the paper. I do not know what they are going to end up with.

**Senator Cook:** It seems to me that it is very hard to get at the equities of the situation if we do not know how much money is involved.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The individual adults, on the basis you have explained, file income tax returns, and show a tax assessed, but they have no money, I gather. Do they just gather up these individual returns, and does the trust pay the money? Or do they have the money themselves? They cannot have the money to pay the tax, I suppose.

**Mr. Hays:** No. The trust pays the money for them. They never have any money.

**The Chairman:** I would think perhaps the trust prepares the returns, as a matter of fact.

**Mr. Hays:** In fact, the trust engages an accounting firm to prepare the returns.

**Mr. C. Albert Poissant, Adviser to the Committee:** According to the charter, or letters patent, or whatever it is, what happens to the ultimate funds at the end, if they abandon the organization or dismantle it? What are the provisions of the constitution in their case? Let us say they have "X" millions of dollars in received income, and they decide to just close the organization for any reason. What would happen to those funds?

**Mr. Hays:** The constating documents of any of the companies that I have looked at—that is, their memorandum and articles of association, which is the Alberta method of incorporation—do not provide for that eventuality. However, the legislation does, and there would be a distribution among the members, either as a partnership, or as a corporation, or as a trust. If it is a trust the distribution is, I think, equally among the beneficiaries; if it is a partnership, among the partners; if it is a corporation, among the shareholder members. I think it is probably a trust.

[Traduction]

**M. Hays:** Il en est parfois ainsi. On a parfois affaire à des fiducies *prima facie*, c'est-à-dire que tous les actifs sont au nom de certains membres de la congrégation. Certaines sont constituées en société qui détiennent les actifs en fiducie au nom de la congrégation. Quelques-uns des membres de cette dernière seront des actionnaires de la société.

**Le sénateur Cook:** Pratiquement, combien d'argent représente cet excédent non distribué et libéré d'impôts?

**M. Hays:** Une jolie somme. Tout ce que je peux faire pour vous en donner une idée est de vous donner le montant des impôts versés par un groupe moyen. Selon les renseignements que j'ai reçus, il semble que les impôts que verse en moyenne une société par année s'élèvent à quelque \$90,000. Ce que cela signifie en termes de revenu et de gains retenus, je l'ignore; mais c'est assez significatif et comme je l'ai déjà dit, la presse signale, en ce qui concerne les Dariusleuts, qu'il a été conclu, à la suite d'une réévaluation couvrant jusqu'à l'année 1968, que les impôts non payés de cette société se situent entre \$30 millions et \$50 millions. C'est ce qu'on lit dans la presse. Je ne sais pas du tout à quel chiffre on finira par aboutir.

**Le sénateur Cook:** Il est passablement difficile de déterminer en quoi consiste la masse des profits, surtout si nous ignorons de combien d'argent il s'agit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'après vos explications, je crois comprendre que les adultes font une déclaration d'impôt mais ils n'ont pas d'argent. Est-ce qu'on réunit ces déclarations individuelles et est-ce que la fiducie verse la somme voulue? Ou ont-ils eux-mêmes de l'argent? Je présume qu'ils n'ont pas d'argent pour payer les impôts.

**M. Hays:** Non. La fiducie verse les sommes nécessaires en leur nom. Ils n'ont jamais d'argent.

**Le président:** Mais est-ce que la fiducie ne prépare pas la déclaration?

**M. Hays:** En fait, la fiducie retient les services d'un bureau de comptables pour préparer la déclaration d'impôt.

**M. C. Albert Poissant, Conseiller auprès du Comité:** D'après la charte, les lettres patentes, ou enfin, je ne sais trop quoi, que fait-on des fonds qui restent si l'on décide de mettre fin à l'organisation? Que prévoit la constitution, dans ce cas? Supposons qu'ils aient un nombre X de millions de dollars de revenus en mains et qu'ils décident de mettre un terme à l'organisation, pour une raison quelconque, qu'advierait-il de ces fonds?

**M. Hays:** Les documents relatifs à la constitution des sociétés que j'ai eu l'occasion d'examiner—c'est-à-dire les actes et statuts qui, en Alberta, sont les moyens d'incorporation—ne prévoient pas cette possibilité. Toutefois, la loi contient des dispositions à cet égard et stipule que de tels fonds doivent être distribués aux membres, qu'il s'agisse d'une association, d'une corporation ou d'une fiducie. Lorsqu'il s'agit d'une fiducie, la distribution se fait, je crois, également entre les fidéicommissaires; s'il s'agit d'une association, entre les associés; et enfin, s'il s'agit d'une corporation, entre les actionnaires. Je pense qu'il s'agit probablement d'une fiducie.



## [Text]

**Mr. Poissant:** That is why you do not qualify as a charitable organization: the end fund is still available indirectly to the members, or could be. If this were not the case you could qualify as a charitable organization, and then there would be no such thing as this new amendment, either.

**Mr. Hays:** They could make application, though the people I am representing have not made and do not intend to make application, as a charitable organization because of their feeling that they should pay tax. Part of the reason for that, I should say, is rooted in their awareness of a certain amount of prejudice among their neighbours, and among people in the community, and they feel that this would be heightened considerably if they were not to pay tax. That is one of the reasons they think they should pay it.

The last point deals with proposed section 143(3)(b). Section 143 contains a provision that states that the election to pay tax as a group of individuals is not binding on the minister unless certain conditions precedent are met. Three such conditions are set out in the section, and the only one that bothers the people I represent is 143(3)(b). You must remember that under this section—and I have not explained this—the alternative to being taxed as a group of individuals is that they are taxed actually as an *inter vivos* trust, which means, no exemptions, no deductions for salary, and a starting rate of 48½ per cent in Alberta and going up; so it is a very Draconian thing to have happen to them, to find themselves, without their election, taxed as individuals. They are at risk of losing that election unless these three conditions precedent are met, one of which, as I say, they object to, and that is, that for the election to be binding on the minister:

(b) all tax, interest and penalties, if any, payable under this Part by adult members designated in accordance with subsection (2) have been paid within the time required by this Act;

This section would mean that should they be late with their tax, and not their return, should they miss the instalment for the current year, which would be due in the first quarter, in other words, by March, the tax being payable by April 30—in other words, they must be completely up to date on April 30—the minister is not bound by their election. I think they find themselves as a result of this in the position of many businesses and individuals, sometimes, whose liquidity is such that they may not have all the cash on hand with which to pay their tax on time, though they may have a portion of it; or may not have all their instalments current, while being aware of the fact that the obligation is there and that they are paying interest on the money, and so on. They feel that to be expected to have all of those paid up in full by April 30, or possibly lose their election, is unreasonable. I have looked at the Income Tax Act, as have their auditors, and we can find no analogous treatment of any other Canadian taxpayer, namely, the loss of an election which will automatically put them into a tax bracket which will start them out at 48½ per cent, and the loss of all of their exemptions. Everybody is subject to the harsh measures that Revenue

## [Traduction]

**M. Poissant:** C'est pourquoi vous ne pouvez pas être admis dans la catégorie des organisations à but non lucratif: en effet, le solde est indirectement à la disposition de vos membres, ou du moins, pourrait l'être. Si ce n'était pas le cas, vous pourriez être considérés comme une organisation à but non lucratif et alors, il ne serait pas question de cette nouvelle modification.

**M. Hays:** Ils pourraient en faire la demande, bien que ceux que je représente ne l'ont pas fait, ni n'ont l'intention de le faire, en tant qu'organisation à but non lucratif, parce qu'ils sont d'avis qu'ils doivent verser des impôts. D'après moi, une des raisons est qu'ils sont conscients que certains de leurs voisins et des membres de la collectivité nourrissent des préjugés et ils croient que cela s'aggraverait s'ils ne payaient pas d'impôts. C'est pourquoi ils jugent préférable d'en payer.

La dernière question a trait au sous-alinéa 143(3)b). L'article 143 stipule que le choix de payer des impôts en tant que groupe d'individus ne lie aucunement le ministre, à moins que certaines conditions préalables n'aient été satisfaites. Trois de ces conditions sont explicitées dans cet article et la seule qui inquiète mes commettants figure à l'alinéa 143(3)b). Vous devez vous rappeler qu'en vertu de cet article—et je n'ai pas expliqué cela—si le groupe n'est pas imposé en tant qu'individus, il l'est en tant que fiducie non testamentaire, ce qui signifie qu'il n'y aura ni exemption, ni déduction au titre des salaires, et un taux de départ de 48½ p. 100, en Alberta, qui continue d'augmenter; c'est donc une situation très radicale dans laquelle les intéressés se trouvent, lorsqu'ils sont imposés en tant qu'individus, sans qu'ils aient eu leur mot à dire. Ils courent le risque de perdre cette possibilité de faire un choix, à moins que les trois conditions préalables soient satisfaites et dont ils rejettent une, comme je l'ai déjà dit, c'est-à-dire que pour que ce choix lie le ministre:

b) tous les impôts, intérêts et pénalités, si impôts, intérêts et pénalités il y a, payables en vertu de la présente Partie par les membres adultes désignés en vertu du paragraphe (2) ont été payés dans le délai exigé par la présente loi; et

Cet article signifie que le ministre n'est pas lié par le choix de ces personnes, si elles tardent, non à envoyer leur déclaration, mais à acquitter leur impôt, ou si elles manquent d'envoyer l'acompte fiscal pour l'année courante, qui est payable au cours du premier trimestre, au plus tard le 30 avril. Je crois qu'elles se trouvent ainsi dans la même position que de nombre d'entreprises et de particuliers qui ne disposent que d'une partie de l'argent liquide nécessaire à payer leur impôt dans le délai prescrit, ou qui n'ont pas acquitté tous leurs acomptes fiscaux courants, sachant qu'ils doivent le faire et qu'ils devront payer de l'intérêt sur cette somme. Ces personnes jugent qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elles paient en entier cette somme avant le 30 avril, ou risquer de perdre leur choix. J'ai étudié, comme l'ont fait leurs vérificateurs, la Loi de l'impôt sur le revenu, et nous estimons qu'aucun autre contribuable canadien n'est traité de cette façon. La perte de ce choix et de toutes leurs déductions les placera automatiquement dans une tranche fiscale commençant à 48½ p. 100. Nul n'est à l'abri des mesures draconiennes telles que les ordonnances de saisie-arrêt et les titres



## [Text]

Canada can bring against them to collect the money—garnishees, writs of execution, and so on—but no one is exposed to this, and they feel that this is a type of discrimination against them, because, with the exception of a few Amish in Ontario, this section will apply only to the 16,000 Hutterites.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What remedy do you propose for that?

**Mr. Hays:** Deletion of the proposed section 143(3)(b).

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** Is there not a contradiction in that paragraph anyway, since it refers to interest and penalties being paid as well as tax? Interest and penalties would not arise if tax was paid on time.

**Mr. Hays:** I think that is quite right. This does not have retroactive effect. It comes into force only for 1977 and following years. They may be thinking about penalties, and they may well be thinking about the Dariusleut group—I do not know; but in any event, the majority of these people are not involved in that litigation, and do not feel they should be made subject to this rather harsh provision because of their brothers' position on payment of tax.

**Mr. Poissant:** Could I ask you a question here? You are asking that there be no such provision. How can the department realize that you elect every year if you do not have a condition to meet the payment of taxes for a year? Would there not be a danger there that eventually something else might be missing—for example, that your tax returns are not properly made out—and that therefore the government would be left in a kind of open position? On the one hand you would have an election which is binding because you want that to be deleted, but your taxes have not been paid at all for "X" numbers of years. That puts the revenue department in a very embarrassing situation. The election would be binding on the minister, but on the other hand, the other side of the agreement, that is that you must pay the tax accordingly, has not been met at all.

I agree with you, however; it is a very good point you are raising, to the effect that it could be difficult to pay your tax on time for many reasons, although perhaps an extension of time to make good the payment might solve the problem. But perhaps it should not be left open entirely.

**Mr. Hays:** Well, the minister would be able to take all steps that he is able to take against any other taxpayer, against the trust as a whole. As I read the section the trust is responsible for the tax, which means that the total inventory—the land, etc.—is available to the minister to be looked to for purposes of collecting the tax, and he certainly would not let it go very long. He might let it go for a year or two years before actually proceeding to foreclose on the various assets that would be available to bring the tax into good standing.

**Mr. Poissant:** But there is a condition here as well that you pay the taxes you are due to pay on time. Now, the time might be too short for you, but there must be some conditions with

## [Traduction]

exécutoires que le ministère du revenu peut invoquer contre les contribuables pour recueillir cet argent, mais nul n'est traité non plus comme le sont ces personnes qui jugent être l'objet d'une certaine discrimination, parce qu'à l'exception de quelques Amish en Ontario, cet article ne s'appliquera qu'aux 16,000 Hutterites.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle solution proposez-vous?

**M. Hays:** Le retrait de l'alinéa 143(3)(b).

**M. T. Gillespie, conseiller du Comité:** N'y a-t-il pas une contradiction dans cet alinéa, puisqu'on parle d'intérêts et de pénalités payables au même titre que l'impôt? Si l'impôt était payé dans le délai prescrit, il ne serait pas question d'intérêts ni de pénalités.

**M. Hays:** Vous avez parfaitement raison. L'article ne doit pas s'appliquer rétroactivement, mais seulement à l'année 1977 et aux années suivantes. Le ministère songe peut-être à des pénalités s'appliquant au groupe Dariusleut, mais la majorité de ces personnes ne sont pas impliquées dans ce procès et jugent qu'elles ne devraient pas être soumises à cette disposition sévère du fait de la situation de leurs frères face au fisc.

**M. Poissant:** Puis-je poser une question? Vous demandez le retrait de cette disposition. Comment le ministère peut-il savoir que vous faites un choix chaque année si vous n'êtes pas tenu de verser l'impôt pour une année donnée? Ne risque-t-on pas dans ce cas de découvrir que quelque chose d'autre manque, par exemple que votre déclaration d'impôt n'a pas été bien remplie. Le gouvernement se retrouverait ensuite dans une situation difficile. D'un côté, vous feriez un choix qui lierait le ministre parce que vous demandez le retrait de cette disposition, mais vos impôts n'ont pas été payés pendant X années. Le ministère du Revenu se trouve donc dans une position embarrassante. Le ministre serait lié par ce choix, mais par contre l'autre point de l'entente, c'est-à-dire que vous payiez votre impôt, n'aurait pas été respecté.

Je suis cependant de votre avis. Vous avez parfaitement raison en disant qu'il est peut-être difficile de payer votre impôt dans le délai prescrit pour plusieurs raisons et un prolongement de la période de paiement résoudrait peut-être le problème. Cette période ne devrait cependant pas être illimitée.

**M. Hays:** Le ministre pourrait appliquer à la société de fiducie les mêmes mesures qu'aux autres contribuables. Si je comprends bien cet article, la société de fiducie est responsable de l'impôt, ce qui signifie que l'inventaire total, les terrains etc., doivent être mis à la disposition du ministre qui peut en exiger une vérification aux fins d'impôts et il ne tolérerait certainement pas cette situation très longtemps. Il pourrait laisser couler l'eau sous les ponts pendant un an ou deux avant de faire saisir les divers avoirs disponibles de la communauté pour régler les arriérés d'impôts.

**M. Poissant:** Mais le projet de loi stipule que les impôts doivent être versés dans les délais impartis. Effectivement, ce délai serait peut-être trop court pour vous, mais certaines



[Text]

regard to the time in which the payments are to be made, otherwise—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it necessary for an election to be made every year in a case like this?

**Mr. Poissant:** In this case, yes. It is for the taxation year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would an election valid until revoked achieve some of the purposes envisaged?

**Mr. Poissant:** Normally elections are valid until revoked, but in this case it says for a taxation year, so it becomes a yearly election.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, but suppose that part were changed, and it were an election valid until revoked. Would that safeguard the position of the treasury and achieve the purpose you want to achieve?

**Mr. Hays:** My feeling is that Revenue's position is as safeguarded as it would be in the case of any other taxpayer. The election must be made within the time that an *inter vivos* trust is required to file a return under section 150, which is 90 days after the year end. I believe also an *inter vivos* trust must have a calendar year, though a testamentary trust can have an off calendar year—that is, other than a December 31 year end. So these people must elect by March 31, and must pay all their tax within 30 days of that, which would be April 30.

There is another aspect of this I have not mentioned, but that their accountant advises is going to be difficult, and that is to have the returns ready on time. This is probably something they would have to live with, but in any event, their request is that the minister not be in a position to revoke the election because of non payment of tax. We have spoken to the minister, and he has assured them that he would act reasonably in this regard. I suppose my point is that should the minister have special powers with respect to Hutterites that he does not have with respect to other Canadian taxpayers, there would be something wrong with that.

We have elaborated on some of the things involved in this, and I was going briefly to go back over some of them.

For example, the reason that they would like the age of adulthood to be 16 rather than 18 is, of course, because the younger age gives them more heads among which to divide the taxable income, and they believe they are justified in asking that it be 16 because, in accordance with their belief, their children are kept on the colony—this is absolutely essential to them—and away from the world, in the biblical sense.

These children, in fact, are doing men's work at age 16—in fact, much earlier than that. They run all of the equipment, they milk cows—and these people run very large agricultural operations.

**Senator Walker:** Do they marry at that time too?

[Traduction]

conditions doivent être imposées pour les délais de paiement, sinon...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-il nécessaire de faire un choix chaque année dans un cas comme celui-ci?

**M. Poissant:** Dans ce cas, oui. Il s'agit de choisir l'année d'imposition.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un choix qui serait valide jusqu'à ce qu'il soit déclaré nul ne pourrait-il pas remplir certains des buts recherchés?

**M. Poissant:** Normalement, les choix sont valides tant qu'ils n'ont pas été déclarés nuls mais il s'agit ici de choisir une année d'imposition donc un choix s'impose chaque année.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, mais si cette partie était modifiée et que la nouvelle disposition stipulait qu'un choix est valide tant qu'il n'est pas déclaré nul, cela ne constituerait-il pas une garantie pour le Trésor et l'objectif que vous recherchez ne serait-il pas atteint?

**M. Hays:** Je pense que le ministère du Revenu disposerait des mêmes garanties que s'il s'agissait de n'importe quel autre contribuable. Le choix doit être fait au plus tard le jour où la fiducie non testamentaire est tenue de produire, en vertu de l'article 150, une déclaration de revenu pour l'année, c'est-à-dire 90 jours après la fin de l'année. Je crois aussi qu'une fiducie non testamentaire doit se conformer à l'année civile, alors qu'une fiducie testamentaire n'y est pas obligée, c'est-à-dire, qu'elle peut aller au-delà du 31 décembre. Par conséquent, les intéressés doivent faire un choix avant le 31 mars et doivent payer leurs impôts dans les 30 jours qui suivent, c'est-à-dire avant le 30 avril.

Il existe un autre aspect de ce problème que je n'ai pas mentionné mais qui, selon leur comptable, posera certains problèmes. Il s'agit de l'envoi des déclarations d'impôt dans les délais impartis. Ils devront probablement s'y faire, mais de toute façon, ils ne veulent pas que le ministre soit en mesure d'annuler leur choix parce qu'ils n'ont pas payé leurs impôts. Nous en avons parlé au ministre et il leur a assuré qu'il agirait de manière raisonnable. Je voudrais préciser que si le ministre disposait vis-à-vis des Hutterites de certains pouvoirs qui par ailleurs ne s'appliqueraient pas aux autres contribuables canadiens, ce serait inéquitable.

Nous avons discuté de certains aspects du projet de loi et je voudrais les rappeler brièvement.

Ils voudraient par exemple que l'âge de la majorité soit abaissé à 16 ans parce que cela leur permettrait de mieux répartir le revenu imposable et leur demande est, à leur avis, justifiée car, conformément à leurs croyances, leurs enfants restent dans la communauté—c'est absolument indispensable pour eux—retirés du monde, au sens biblique du terme.

Ces enfants, en fait, travaillent à 16 ans et même bien avant comme s'ils étaient des adultes. Ils conduisent toutes les machines, ils traient les vaches—d'ailleurs ces cultivateurs gèrent de très grandes exploitations agricoles.

**Le sénateur Walker:** Se marient-ils à cet âge également?

[Text]

**Mr. Hays:** The average age of marriage is about 19 or 20 and it is going up; it is about 21 now.

**Senator Buckwold:** What about family allowance? Do they draw family allowance?

**Mr. Hays:** There were negotiations about the old age pension and family allowance. At one time they did not accept it, but they do now.

**Senator Buckwold:** When does the family allowance end, at what age?

**Mr. Hays:** I cannot answer that.

**Senator Buckwold:** I am trying to relate it to the 16 year olds, because it seems to me there are family allowances paid past age 16.

**Mr. Hays:** Yes, there are, if the child is in school. I think they end if the child is out of school. I cannot fully answer that.

**Senator Buckwold:** Would not that have some implications as to your suggestion that we reduce the age to 16 from the point of view of the taxpayer?

**Mr. Hays:** Yes. In other words, the overall picture is affected by whether or not they are receiving the family allowance. Their objective is to be treated in the same manner as their non-Hutterian neighbours. I am sorry that I cannot answer your question specifically by saying, in the case of a child being withdrawn from school at 15, whether or not the family allowance continues after that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think it is 16.

**Senator Buckwold:** It used to be 16, but it went on to age 18 if you were going to school.

**Senator Hays:** Can you draw family allowance and pay income tax too?

**Mr. Poissant:** If you have a large income.

**Senator Hays:** If the children break away from the colony, these boys are earning as much as eight or nine hundred dollars a month and they are taxpayers, and they do not go to school after they are 15 years of age, and they do a man's work.

**The Chairman:** They do not go for family allowance either.

**Senator Hays:** I do not think they would do that.

**Senator McIlraith:** Not after 16 years of age.

**Mr. Hays:** I believe it is only for children who are enrolled in school, that family allowance continues after a certain age, but I do not know what that age is. In any event, these children are withdrawn from the school system or leave it as soon as the law allows them to, which, in the case of Alberta, is the end of the term in which the child achieves his fifteenth year, and he, from that time on, would work on a fulltime basis. The situation, if they were outside of the colony, would be that they would be wage earners or farm labourers, or whatever, and would, in fact, be independent persons for tax purposes and file their own return.

[Traduction]

**M. Hays:** Ils se marient en moyenne vers l'âge de 19 ou 20 ans et même 21 ans maintenant.

**Le sénateur Buckwold:** Et les allocations familiales? En perçoivent-ils?

**M. Hays:** Il y a eu des négociations à propos des pensions de vieillesse et des allocations familiales. A une époque, ils n'en voulaient pas, mais maintenant ils les acceptent.

**Le sénateur Buckwold:** A quel âge les allocations familiales ne sont-elles plus versées?

**M. Hays:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous pose cette question car il me semble que les parents perçoivent des allocations familiales au-delà de la seizième année.

**M. Hays:** Oui, c'est exact, si l'enfant va à l'école. Je crois qu'ils n'en perçoivent plus lorsque l'enfant cesse d'y aller. Je ne peux pas répondre complètement à cette question.

**Le sénateur Buckwold:** N'y aurait-il pas de répercussions sur le contribuable si nous abaissons l'âge à 16 ans?

**M. Hays:** Oui. De toute façon, la situation est modifiée qu'ils perçoivent ou non les allocations familiales. Ils veulent être traités de la même manière que leurs voisins qui ne sont pas hutériens. Je regrette de ne pouvoir vous dire si les parents continuent à percevoir des allocations familiales lorsque l'enfant quitte l'école à 15 ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que c'est 16 ans.

**Le sénateur Buckwold:** C'était vrai, mais c'est maintenant 18 si l'enfant va à l'école.

**Le sénateur Hays:** Peut-on recevoir une allocation familiale tout en payant de l'impôt sur le revenu?

**M. Poissant:** Si vous avez un gros revenu, oui.

**Le sénateur Hays:** Et si l'enfant quitte la colonie, car il peut gagner jusqu'à 8 ou 9 cents dollars par mois. C'est un contribuable, qui quitte l'école après l'âge de 15 ans et fait un travail d'homme.

**Le président:** Mais ils ne demandent pas une allocation familiale.

**Le sénateur Hays:** Je ne pense pas qu'ils le feraient.

**Le sénateur McIlraith:** Pas lorsque l'enfant a plus de 16 ans.

**M. Hays:** Je crois que c'est uniquement pour les enfants inscrits à l'école qu'on continue d'accorder une allocation familiale après un certain âge. Mais je ne connais pas l'âge exact. De toutes façons, ces enfants sont retirés du système scolaire, ou le quittent dès que la loi le permet, c'est-à-dire, dans le cas de l'Alberta, à la fin du trimestre où l'enfant atteint l'âge de 15 ans. Dès lors, ces enfants travailleront à temps plein. S'ils se trouvent à l'extérieur de la colonie, ils deviennent salariés, ou travailleurs agricoles, ou quoi que ce soit; ils deviennent alors des personnes indépendantes aux fins de l'impôt, et remplissent leur propre déclaration.



[Text]

**The Chairman:** If they are outside the colony, your presentation does not deal with them?

**Mr. Hays:** No, sir, but the analogy would be, if they were outside, they would be taxpayers, and that is one of the reasons they would like to have the age reduced from 18 to 16.

**The Chairman:** If the age is reduced to 16, the effect is that you reduced the amount of tax that is paid because you have another adult, or head of a family, and you allocate the earnings amongst a greater number. I do not think a youngster of 16 would have many exemptions.

**Mr. Hays:** No, he would have his basic exemption.

**Mr. Poissant:** Could I ask you one question? What assurance would the department have that at age 16 he is on the payroll or, at least, if not the payroll, he is on the labour force of the community? Let us say he is sick, or he is unable to work for other reasons, or he is still going to school past the age of 15, the general pattern across Canada now is that you are a dependent of the spouse and the spouse gets a basic exemption for that of \$550 a year. If you were in a community of this kind and you were 16, 17 or even 18, then you would get much more exemption because you would get all of the income—let's say it would be a father and a son of 17—split into three. That would be quite an advantage of being in a community of that kind, as compared to all of the other Canadians who are 17 years of age and attending school, and all you get is a basic exemption for children.

I can see your point. You say that at 17 he works most of the time, but what would be the assurance that these children would be working and therefore would be logical persons on which income could be allocated?

**Mr. Hays:** I think the only assurance they could get would be first hand exposure to them and I know that, some honourable senators will be familiar with Hutterite colonies, but I have no hesitation in saying, as a practical matter, that it is just not the case that they are not working.

**Mr. Poissant:** They are working.

**Mr. Hays:** Yes, their life style is such that it is a sin not to work and not to be productive.

**The Chairman:** Is there anything else you wish to say?

**Mr. Hays:** No, sir, I think I have covered the third point. Thank you very much.

**The Chairman:** Any further questions?

**Senator Hays:** I would like to ask about the treatment that they receive in the United States.

**Mr. Hays:** In the course of reviewing this, I did make an inquiry of a law firm in Montana. There are some Hutterites, I guess five or ten thousand in the United States, and their treatment there is much more favourable than it would be here because they are characterized or classified as a religious or apostolic organization, the effect of which is that the total taxable income received by the organization under section 501(d) of the Internal Revenue Code, is allocated equally

[Traduction]

**Le président:** Votre exposé ne se rapporte pas à ceux qui se trouvent à l'extérieur de la colonie?

**M. Hays:** C'est exact, monsieur, mais ce sont alors des contribuables, et c'est l'une des raisons pour lesquelles ils aimeraient que l'âge soit ramené de 18 à 16.

**Le président:** Si l'âge est ramené à 16, vous réduisez ainsi le montant de l'impôt payé, car vous avez un autre adulte ou chef de famille, et devez répartir les gains entre un plus grand nombre de personnes. Je ne pense pas qu'un jeune de 16 ans bénéficie de beaucoup d'exemptions.

**M. Hays:** Non, de l'exemption de base seulement.

**M. Poissant:** J'aimerais vous poser une question. Quelle assurance aurait le ministère qu'à l'âge de 16 ans, l'enfant figure sur la liste de paie ou, à tout le moins, soit intégré à la population active de la communauté? En supposant qu'il soit malade, ou incapable de travailler pour d'autres raisons, ou encore qu'il aille toujours à l'école après l'âge de 15 ans; en général, on le considérera partout au Canada comme étant à la charge du conjoint, qui jouit à cet égard d'une exemption de base de \$550 dollars par année. Si vous étiez dans une communauté de ce genre et que vous ayez 16, 17 ou 18 ans, vous pourriez profiter d'une exemption beaucoup plus importante, car tout le revenu—disons dans le cas du père et de son fils de 17 ans—serait partagé en trois. Ce serait un gros avantage que d'être dans une communauté de ce genre, par rapport à tous les autres Canadiens qui ont 17 ans et fréquentent l'école, auquel cas vous obtenez simplement une exemption de base pour enfants.

Je peux comprendre votre point de vue. Vous dites qu'à l'âge de 17 ans, ils travaillent la plupart du temps; mais comment peut-on s'assurer qu'il en est ainsi et que, par conséquent, il y a lieu d'accorder à ces personnes un revenu?

**M. Hays:** Je pense que la seule façon de s'en assurer, c'est par un contact direct avec eux. Les honorables sénateurs qui connaissent les colonies hutterites, le savent bien, et je n'hésite pas à le dire, qu'en pratique, il n'y a pas lieu de craindre qu'ils ne travaillent pas.

**M. Poissant:** Ils travaillent.

**M. Hays:** Certainement, leur mode de vie est tel que c'est un péché de ne pas travailler et de ne pas être productif.

**Le président:** Avez-vous autre chose à dire?

**M. Hays:** Non, monsieur, je pense avoir épuisé le troisième point. Merci beaucoup.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Hays:** J'aimerais savoir quel traitement on leur réserve aux États-Unis.

**M. Hays:** Au cours de mon examen de la question, je me suis informé auprès d'une étude légale du Montana. On y trouve des Hutterites, je crois qu'il y en a cinq ou dix milles aux États-Unis, et leur traitement est beaucoup plus avantageux qu'ici, car on les considère et on les classe comme un groupe religieux ou apostolique. Ainsi, aux termes de l'article 501(d) du *Internal Revenue Code*, le revenu imposable reçu par le groupe est distribué équitablement parmi les membres

## [Text]

amongst all members of the colony and "members," as a result of a technical advice memorandum they have received, includes everybody, including children and babies in arms, and they have an allocation as a deemed dividend of all of their taxable income. That is a much, much more favourable treatment than they would receive here even if all of their requests were granted and, of course, they are not asking for that. That is what I am advised the situation is in the United States.

**The Chairman:** Any other questions?

**Senator Hays:** I have one more question. It relates to another question that was asked. Inasmuch as we have lived beside these people for 25 years, how many hours does a 15 year-old boy work a day, including Sundays?

**Mr. Hays:** I can only say on my own observation that in harvest time they may work up to 10, 15, 20 hours a day, but at other times of the year they would not work that long, of course. They do work very hard and I think anyone who has visited a Hutterian colony would appreciate that they are very hard working, productive people.

**Senator Walker:** Are they getting family allowance?

**Mr. Hays:** Yes, they are.

**Senator Walker:** Are they getting old age pensions?

**Mr. Hays:** Yes, they are.

**Senator Walker:** And up to date they have not been paying any income tax.

**Mr. Hays:** Are you talking about the Dariusleut group?

**Senator Walker:** The one you have been representing.

**Mr. Hays:** They have been paying full tax and they have been observing the spirit and the letter of their agreement with Revenue Canada to pay tax, more or less on the basis that this section will result in their tax position being more or less as it was before except for these few points that I am raising with you.

**Senator Walker:** They are entitled to that.

**Senator Austin:** Does a member of a congregation have a territorial limit of residence? For example, if the colony were at Claresholm, could a member of the congregation live in Calgary, and represent the business interests of the colony?

**Mr. Hays:** No, their religion dictates to them that they must live apart from, as I say, the world. It would be absolutely unacceptable to them that they live outside of the colony. They must live communally, imitating the Apostles, or in the style of the Apostles. That is the key to their religion.

**Senator Walker:** Do they keep the one wife all the way through?

**Mr. Hays:** Yes.

**Senator Walker:** Is there any such thing as divorce?

**Mr. Hays:** I am advised that there has been one divorce since about 1840, and four separations amongst the Hutterites.

## [Traduction]

de la colonie. Et le terme «membres», en raison d'un avis technique qu'ils ont reçus, englobe tout le groupe, y compris les enfants et les bébés. Ils reçoivent une allocation considérée comme un dividende de tout leur revenu imposable. C'est un traitement beaucoup plus avantageux que celui qu'ils recevraient ici, même si on acquiesçait à toutes leurs demandes, ce qu'ils n'exigent évidemment pas. C'est ainsi qu'on m'a décrit la situation aux États-Unis.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Hays:** J'ai une autre question, qui se rapporte d'ailleurs à une question qu'on a déjà posé. Nous vivons à côté de ces personnes depuis 25 ans. Combien d'heures par jour, y compris les dimanches, travaille un garçon de 15 ans?

**M. Hays:** D'après ce dont j'ai pu me rendre compte, à l'époque de la récolte, ils peuvent très bien travailler jusqu'à 10, 15 ou 20 heures par jour. Mais en d'autres périodes de l'année, ils ne travailleraient pas aussi longtemps, évidemment. Mais ils travaillent très fort, et je pense que quiconque a visité une colonie hutterite reconnaîtra que c'est vrai, et que ce sont des personnes productives.

**Le sénateur Walker:** Reçoivent-ils des allocations familiales?

**M. Hays:** Oui ils en touchent.

**Le sénateur Walker:** Ont-ils droit aux pensions de vieillesse?

**M. Hays:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Et jusqu'à maintenant ils n'ont jamais payé d'impôt.

**M. Hays:** Voulez-vous parler du groupe Dariusleut?

**Le sénateur Walker:** Celui que vous représentez.

**M. Hays:** Ils paient leurs impôts intégralement et observent l'esprit et la lettre de leur accord conclu avec Revenu Canada voulant qu'ils les paient en se fondant plus ou moins sur le fait que cet article ramènera leur position fiscale, plus ou moins à ce qu'elle était avant, à l'exception des quelques points que j'ai soulevés.

**Le sénateur Walker:** Ils y ont droit.

**Le sénateur Austin:** Un membre d'une congrégation doit-il nécessairement habiter sur un territoire donné? Par exemple, si sa colonie se trouvait à Claresholm, un membre de la congrégation pourrait-il vivre à Calgary afin d'y représenter les intérêts de la colonie?

**M. Hays:** Non, leur religion les oblige à vivre en marge de la société. Ils ne pourraient absolument pas accepter de vivre à l'extérieur de la colonie. Ils doivent vivre en communauté, imiter les apôtres ou vivre comme eux. C'est la clé de leur religion.

**Le sénateur Walker:** Gardent-ils une seule et même femme toute leur vie?

**M. Hays:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Existe-t-il une institution semblable au divorce?

**M. Hays:** On m'a dit qu'il n'y avait eu qu'un seul divorce et quatre séparations chez les Hutterites depuis 1840 environ. Un



**[Text]**

Another point of interest is that there are more Hutterites in the world today than there have ever been. In 1550 there were something like 20,000; then it went way down; and there are now about 24,000.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Let me ask this general question—perhaps Mr. Poissant has the answer: Are these provisions going to affect, in any way, the religious communities in various Christian denominations which heretofore have been dealt with under the tax act? Although it does not say so, is it restricted to the Hutterites?

**Mr. Poissant:** Yes, it does say so in the definition of "religious organization" in the very same section.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I did not think the word "Hutterite" was used.

**Mr. Poissant:** No.

**Mr. Hays:** If I may comment, it is a very narrow definition and I think it would probably encompass only the Hutterites, and probably the Amish.

**Senator Buckwold:** As just a general observation, my part of the world is Saskatchewan, Mr. Hays, where there are many farm colonies, and an interesting bit of information is that these people have a much, much lower incidence of mental problems and disturbances than the general population, so it could be concluded that it is a very good way of life.

**Senator Cook:** They do not have to worry about income tax.

**Mr. Poissant:** Well, they do now.

**Senator Flynn:** Do they worry?

**The Chairman:** Thank you very much, sir.

The committee continued *in camera*.

**[Traduction]**

autre point intéressant c'est qu'il y a actuellement dans le monde plus d'Huttérîtes que jamais auparavant. En 1550, ils étaient environ 20,000, puis le nombre a baissé; ils sont à peu près 24,000 à l'heure actuelle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Permettez-moi de poser une question générale, à laquelle pourra peut-être répondre M. Poissant. Ces dispositions toucheront-elles, d'une certaine façon, les communautés religieuses des diverses sectes chrétiennes, lesquelles devaient jusqu'à maintenant payer des impôts? Même si la disposition ne le mentionne pas, est-ce que cela s'applique uniquement aux Huttérîtes?

**M. Poissant:** Oui, on le mentionne dans la définition de «organisme religieux» dans le même article.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne croyais pas que le mot «Huttérîte» était utilisé.

**M. Poissant:** Non.

**M. Hays:** Permettez-moi de préciser qu'il s'agit d'une définition très étroite qui n'engloberait probablement, je crois, que les Huttérîtes et peut-être les Amish.

**Le sénateur Buckwold:** Une simple observation générale, comme je vis en Saskatchewan, M. Hays, où il y a beaucoup de colonies agricoles, il serait peut-être intéressant de mentionner que ces personnes souffrent beaucoup moins de troubles mentaux que la population en général. On pourrait donc conclure qu'il s'agit d'un très bon mode de vie.

**Le sénateur Cook:** Ils n'ont pas à se soucier de l'impôt.

**M. Poissant:** Ils s'en soucieront maintenant.

**Le sénateur Flynn:** S'en soucient-ils?

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur.

Les délibérations continuent à huis-clos.













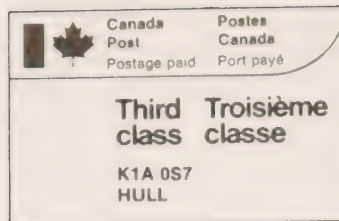












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard du Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

*Hutterian Lehrerleut Brethren:*

Mr. D. P. Hays, Counsel.

*Hutterian Lehrerleut Brethren:*

M. D. P. Hays, conseiller.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, December 7, 1977

Issue No. 10

### Fourth Proceedings on:

Bill S-2, intituled:  
"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act."

---

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature 1977

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

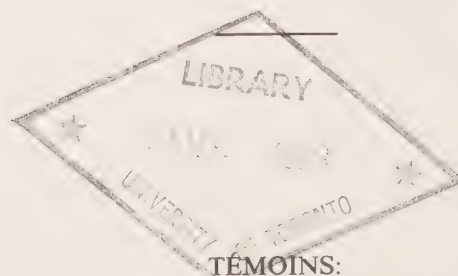
Le mercredi 7 décembre 1977

Fascicule n° 10

### Quatrième fascicule concernant:

Le bill S-2, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales canadiennes.»

---



(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 7, 1977  
(16)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Haig, Lafond, Lang, McIlraith, Molson and Walker. (15)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.  
*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch;

Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

Following discussion, it was *Agreed* that clause 1 of the said Bill be stood until such time as evidence was received with respect to the suitability of the French version.

Upon Motion duly put, the following clauses were amended by the Committee: 4, 5, 9, 14, 19, 49, 51, 56, 57, 74 and 77.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day to resume *in camera* to consider another matter.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 DÉCEMBRE 1977  
(16)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le document suivant:

Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Haig, Lafond, Lang, McIlraith, Molson et Walker. (15)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.  
*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Glen Stanley, directeur adjoint, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

Après discussion, *il est convenu* que l'article 1 dudit Bill soit réservé jusqu'à la réception des témoignages concernant la convenance de la version française.

Sur motion dûment mise aux voix, les articles suivants sont modifiés par le Comité: 4, 5, 9, 14, 19, 49, 51, 56, 57, 74 et 77.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30, pour poursuivre à *huis clos* l'étude d'une autre question.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 7, 1977.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to amend the Canada Business Corporations Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are again dealing with Bill S-2. We shall proceed with the amendments that were stood the last time the committee sat. Hopefully, we will conclude our consideration of them reasonably early. I may even try to have the report prepared some time today and possibly table it tomorrow. However, due to the fact that the French version will not be available so quickly, I propose to table the report and then give notice that I shall call attention to it next Monday evening. That should give time for the translators to catch up with the translation. The report will not be a lengthy one, so they should be able to do that. Therefore, I shall not have anything to say on the report on Thursday, but on Monday evening I may refer to some of the substantial points in it. Following that, if there is any debate, that is fine. It will then receive third reading and we will get rid of it. That will make the departmental people very happy. Not that I like to feel that they have not enjoyed being here; but their heart is in their bill and they like to see it move along.

I shall now call upon Mr. Martin and Mr. Howard. Where would you like to start?

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Mr. Chairman, if it is agreeable to you and the committee, I would like to suggest that we start at the beginning and deal with those clauses which were stood, including those amendments which have not been dealt with, starting with clause 1. Is that agreeable?

**Mr. Chairman:** Yes; but with regard to clause 1, if we are going to have to wait until a member of the Quebec Bar has the opportunity to study and compare the French version with the English version, it will be next year before we have any evidence. It is up to the committee, but I am prepared to hear Mr. Geoffrion tell us that the French version relates reasonably to the English version and that there are no different offences, procedures or proceedings. If the committee is prepared to accept that, we can deal with the French version now.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, may I say one thing? Since our last meeting there have been some telephone conversations with Mrs. Micheline Fillion of the Quebec Bar and Mr. Geoffrion from the Department of Justice. The proposal that we would like to put before you is that, first, the Quebec Bar is

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 décembre 1977.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill S-2, loi ayant pour objet de modifier la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La séance est ouverte. Honorables sénateurs, ce matin encore nous allons étudier le bill S-2. Nous allons reprendre l'étude des amendements qui avaient été réservés lors de la dernière séance du Comité. Il est à espérer que nous terminerons raisonnablement tôt. Je vais même essayer d'obtenir le rapport aujourd'hui et de le déposer demain. Toutefois, étant donné que la version française ne sera pas disponible aussi rapidement, je propose de déposer le rapport et de donner avis que j'attirerai l'attention sur lui lundi prochain dans la soirée. Cela devrait donner le temps aux traducteurs de s'acquitter de leur tâche. Le rapport ne sera pas long de sorte que cela devrait être faisable. En conséquence, je n'aurai rien à dire jeudi au sujet du rapport, mais lundi soir, je pourrais me reporter à certaines questions importantes qui s'y trouvent. A la suite de quoi, il pourra y avoir un débat et, ce sera très bien. Le bill sera ensuite lu en troisième lecture et nous nous en laverons les mains. Cela rendra très heureux les employés du ministère. Ce n'est pas que je pense qu'ils n'ont pas pris plaisir à comparaître devant nous, mais il sont très attachés à leur bill et ils aiment le voir franchir avec succès les diverses étapes du processus.

Je vais maintenant donner la parole à MM. Martin et Howard. Où voulez-vous commencer?

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Monsieur le président, si vous ainsi le Comité, êtes d'accord, j'aimerais que nous commençons au début et que nous nous penchions sur les articles qui avaient été réservés, y compris les amendements dont le cas n'a pas été réglé, en commençant par l'article 1. Êtes-vous d'accord?

**Le président:** Oui, mais en ce qui concerne l'article 1, si nous devons attendre qu'un membre du Barreau du Québec ait l'occasion d'étudier la version française et de la comparer avec la version anglaise, nous n'aurons pas de témoignages avant l'année prochaine. C'est au Comité à décider, mais je suis prêt à croire M. Geoffrion s'il nous déclare que la version française est raisonnablement fidèle à la version anglaise et qu'il n'y a pas de différences sur le plan des délits, des procédures ou des poursuites prévus. Si le Comité est prêt à accepter cela, nous pouvons régler dès maintenant la question de la version française.

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** Monsieur le président, puis-je donner une précision: depuis notre dernière réunion, il y a eu quelques conversations téléphoniques avec M. Micheline Fillion du Barreau du Québec et M. Geoffrion du Ministère de la Justice. La proposition que j'aimerais vous soumettre, c'est que le Barreau du



## [Text]

going to review the French version, and they will prepare their report by January 15, 1978. If it is felt advisable, Messrs. Geoffrion and Kerby, of the Department of Justice, will indeed meet with the bar committee before that date. When the bill comes into the house, the suggestion is that any minor changes in the French version that were agreed to by the bar committee and Mr. Geoffrion would be incorporated and reported back to you, indicating exactly what specific changes had been made, the assumption being that they would all be very minor changes.

That was one way we thought of perhaps trying to expedite the matter.

**The Chairman:** This bill originated in the Senate and, therefore, it has to go through the procedures in the Senate. One way we could deal with it would be to amend the bill by striking out clause 1 and then pass the bill. Then it is up to the House of Commons. They can restore clause 1 after they hear proper evidence. Then it comes back to us for approval of the amendment proposed by the Commons.

That is the procedure that is followed where there is a money item in a bill. This procedure has been followed in the past when there is a money item in a bill that comes to us or originates with us. For instance, in the case of the bankruptcy bill we had said that the bill should be introduced in the Senate, but it could not because it not only provided for the superintendent, but it provided for remuneration and we could not pass something that provided for spending money. The way we could deal with it, and the way it has been dealt with on occasions in the past, is to strike out the offending section and then, when it goes to the Commons, they will restore it by amending the bill and then it comes back to the Senate for approval. That is the only way I see it can be done.

**Mr. Martin:** Certainly it does not present any problems to us. If that is agreeable, then you would actually delete clause 1 now.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** May I just point out that instead of striking it out it could be printed in italics and left in the bill, but not passed by the Senate?

**The Chairman:** That is the amendment?

**Mr. du Plessis:** Yes, it would still show in the bill but it would be printed in italics as not having been passed by the Senate.

**Senator Lang:** It does not necessitate re-numbering all sections.

**Mr. du Plessis:** No.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, that would be a much more diplomatic way to do it. We were discussing this matter yesterday on your behalf with Mr. du Plessis and certain members of the Quebec bar, and we thought we had reached an understanding, but as Mr. du Plessis says, this would be a very sensible way to do it and the diplomatic way in the circumstances.

**The Chairman:** In this committee, before we terminate our study and make our report, we can recommend that in the circumstances, due to the non-availability of the necessary

## [Traduction]

Québec va tout d'abord réviser la version française et préparer ensuite son rapport pour le 15 janvier 1978. Si vous le jugez opportun, MM. Geoffrion et Kerby, du Ministère de la Justice, rencontreront le Comité du Barreau avant cette date. Lorsque le bill parviendra à la Chambre, la proposition en cause prévoit que toutes les modifications mineures de la version française qui auront été acceptées par le Comité du Barreau et par M. Geoffrion seront incorporées au bill et que l'on vous transmettra un compte rendu indiquant exactement les modifications précises qui auront été apportées, en presumant bien sûr que toutes ces modifications seront très peu importantes.

Nous avons cru qu'il s'agissait d'une façon d'expédier l'affaire.

**Le président:** Ce projet de loi vient du Sénat et doit, par conséquent, se conformer aux règles de procédure de ce dernier. Une façon de régler la chose serait d'éliminer l'article I et d'adopter le bill. Il revient ensuite à la Chambre des communes de décider. Elle peut rétablir l'article I après avoir entendu des témoins. Le bill nous revient ensuite afin que nous approuvions l'amendement proposé par les Communes.

C'est la procédure suivie lorsqu'un article se rapporte à des question financières, que le projet de loi nous ait été déféré ou qu'il provienne de chez nous. Par exemple, dans le cas du projet de loi sur les faillites nous avions déclaré qu'il devait être présenté au Sénat, mais il ne pouvait l'être non seulement parce qu'il prévoyait un surintendant, mais parce qu'il prévoyait une rémunération et que nous ne pouvons nous prononcer sur des dépenses. Nous pouvons toujours, et c'est ce que nous avons fait par le passé à certaines occasions, éliminer l'article gênant qui sera ensuite rétabli à la Chambre des communes, au moyen d'un amendement au projet de loi, lequel sera renvoyé au Sénat pour approbation. Je crois que c'est la seule façon de procéder.

**M. Martin:** Cela ne présente aucun problème pour nous. Si tout le monde est d'accord, nous éliminerons tout de suite l'article I.

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** Permettez-moi de souligner qu'au lieu d'éliminer cet article on pourrait l'imprimer en italiques et le laisser dans le projet de loi, sans l'adopter.

**Le président:** Il s'agit de l'amendement?

**M. du Plessis:** Oui, l'article apparaîtrait toujours dans le bill, mais en italiques pour indiquer qu'il n'a pas été adopté par le Sénat.

**Le sénateur Lang:** Il ne faudrait pas alors numéroter de nouveau tous les articles

**M. du Plessis:** Non.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, se serait une façon beaucoup plus diplomatique de procéder. Nous discussions hier de cette question en votre nom avec M. du Plessis et certains membres du barreau du Québec; nous pensions alors nous être entendus, mais comme le dit M. du Plessis, ce serait dans les circonstances un moyen beaucoup plus élégant.

**Le président:** Au cours du présent comité, avant que nous ne terminions notre étude et ne présentions notre rapport, nous pouvons recommander que, dans les circonstances, en l'absence

[Text]

witness on short notice further consideration be given to certain sections.

**Senator Macnaughton:** All the Quebec bar wants is sufficient time to study the matter properly. They do not anticipate many objections or changes.

**The Chairman:** I have no objection to that, but I would like, if possible, to report the bill and get it out of the Senate before the Christmas recess. It will not be too unlike its original look if we just strike out clause 1 knowing that the Commons can restore it. In those circumstances shall we deal with clause 1 in the manner that is indicated, that is, we amend the bill by striking out clause 1 and by seeing that it is printed in italics in the bill after third reading?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Martin, the floor is yours now.

**Mr. Martin:** Thank you, Mr. Chairman. The next amendment that we have relates to clause 4, clause 1, which was passed by the committee, but there is a correction dealing with the omission from the French version. The French version is to be amended by striking out lines 17 on page 3 and substituting the following:

faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de

This is a new amendment.

**The Chairman:** That is, strike out line 17 on page 3 of the French version and substitute the words which you have indicated?

**Senator Molson:** Read that again please.

**Mr. Martin:**

faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de

**The Chairman:** Is the Senate ready to venture and decide if that language is reasonably accurate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** So we change that to "agreed" instead of "held".

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, is clause 5 of the bill which again has been passed. This is really an amendment to the bill in which line 2 on page 4 would be struck and the following would be substituted, "... existing body corporate."

**The Chairman:** You substitute "body corporate" for "existing corporation". That does not affect the legal interpretation?

**Mr. Martin:** No, I do not think so.

**The Chairman:** Is that approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, is clause 9(4) affecting section 24(4) on the class rights and here again we are dealing with an amendment to a clause that has already been passed. The amendment is that the French version of the

[Traduction]

du témoin nécessaire que certains articles soient étudiés à nouveau.

**Le sénateur Macnaughton:** Tout ce que le Barreau du Québec désire c'est de disposer d'un délai suffisant pour étudier convenablement la question. Les membres du barreau ne prévoient pas beaucoup d'objections ou de changements.

**Le président:** Je n'y vois aucune objection mais j'aimerais, si cela est possible, faire rapport du bill et en débarrasser le Sénat avant le congé de Noël. Nous ne modifierions pas beaucoup son aspect initial si nous éliminons seulement l'article 1, tout en sachant que les Communes vont le rétablir. Dans ses circonstances, devrions-nous nous occuper de l'article 1 de la façon indiquée, c'est-à-dire modifier le bill en éliminant l'article 1 tout en veillant à ce qu'il soit imprimé en italiques dans le bill après la troisième lecture?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** M. Martin, la parole est à vous.

**M. Martin:** Merci, Monsieur le président. L'amendement suivant concerne l'article 4, paragraphe 1, qui a été adopté par le Comité en dépit d'une omission dans la version française. La version française doit être modifiée en supprimant la ligne 17 à la page 3 pour la remplacer par ce qui suit:

faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de

C'est une nouvelle modification.

**Le président:** C'est-à-dire qu'on supprime la ligne 17 à la page 3 de la version française et qu'on la remplace par ce que vous venez de lire?

**Le sénateur Molson:** Veuillez relire, s'il vous plaît.

**M. Martin:**

faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de

**Le président:** Le Sénat est-il prêt à se prononcer, juge-t-il ce libellé assez précis pour l'adopter?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Nous disons donc «adopté» au lieu de «réservé».

**M. Martin:** Le suivant, monsieur le président, est l'article 5 du projet de loi qui a été à nouveau adopté. Par cette modification au projet de loi, la ligne 2 de la page 4 serait supprimée et remplacée par ce qui suit: «... personne morale existante.»

**Le président:** Vous remplacez «personne morale» par «société existante». Cela ne change rien à l'interprétation de la loi?

**M. Martin:** Non, je ne pense pas.

**Le président:** Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Passons au suivant, monsieur le président. Il s'agit du paragraphe (4) de l'article 9 qui porte sur le paragraphe (4) de l'article 24 relatif aux catégories d'actions et à leurs droits et ici encore il s'agit d'un amendement à un article qui a



## [Text]

bill be amended by striking out lines 16 and 17 on page 5 and substituting the following in paragraph (b):

b) chacun des droits énoncés au paragraphe (3) doit se rattacher à au moins une

**The Chairman:** That is lines 16 and 17?

**Mr. Martin:** On page 5 of the French version.

**The Chairman:** Yes. Does that strike you as being a reasonable interpretation?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next one.

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, is subclause 1 of clause 11 where we have, I gather, a further amendment. I am sorry, that has been done. I am just following a new list that has been made up.

We go down to clause 14(2).

The other amendment had been carried at our prior meeting.

**The Chairman:** That is clause 11(1)?

**Mr. Martin:** 11(1); 13(1) and 14(2) were all carried at prior meetings, so we are down to this new 14(2). This list includes the ones that have been passed as well as those that have been held, so that is the confusion.

**The Chairman:** The next one.

**Mr. Martin:** In clause 14(2) dealing with section 37(5):

To give a corporation having a ceiling on authorized capital an option to cancel a reacquired share or to restore it to the status of authorized but unissued share

**The Chairman:** Wait a minute now, you are at 14(2).

**Mr. Martin:** 14 has been passed. This is a new amendment to 14(2). I will just go to the exact wording. It is line 47 on page 7—taking out line 47 and substituting the following under (4.1): "For the purposes of subsection (4) and subject to its articles."

**The Chairman:** We had approved of that last day.

**Mr. Martin:** Not this particular one. There is some discrepancy in my records. I thought we had too, but there is apparently a new change and this is the new change.

Mr. Howard, could you elaborate on that because we had actually passed clause 14.

**Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister:** Department of Consumer and Corporate Affairs: Yes, but this is an amendment to clause 14 as already approved by the Senate. This is the second of two further amendments to clause 14.

**Mr. Martin:** We did pass one amendment to clause 14 before. This is a new one.

## [Traduction]

déjà été adopté. Par cette modification, on voudrait que la version française du projet de loi soit modifiée en supprimant les lignes 16 et 17 de la page 5 pour les remplacer par ce qui suit à l'alinéa b):

b) chacun des droits énoncés au paragraphe (3) doit se rattacher à au moins une

**Le président:** Ce sont les lignes 16 et 17?

**M. Martin:** A la page 5 de la version française.

**Le président:** C'est cela. Cela vous semble-t-il une interprétation raisonnable? Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Passons au suivant.

**M. Martin:** L'autre, monsieur le président, est le paragraphe (1) de l'article 11. Nous avons, je pense, une autre modification. Je suis navré qu'on l'ait fait. Je m'en tiens simplement à une nouvelle liste qui a été établie.

Passons au paragraphe (2) de l'article 14.

L'autre modification a été adoptée à notre dernière réunion.

**Le président:** Est-ce celle du paragraphe (1) de l'article 11?

**M. Martin:** Les articles 11(1), 13(1) et 14(2) ont aussi été adoptés à des réunions précédentes. Nous en sommes donc à ce nouveau paragraphe (2) de la page 14. Cette liste inclut ceux qui ont été adoptés et ceux qui ont été réservés, la confusion règne donc.

**Le président:** Passons au suivant.

**M. Martin:** Le paragraphe (2) de l'article 14 ayant trait au paragraphe (5) de l'article 37.

Pour donner à une société dont le capital autorisé est plafonné le choix d'annuler une action rachetée ou de reprendre le statut d'action autorisée non émise

**Le président:** Un instant, s'il vous plaît. Nous sommes maintenant au paragraphe (2) de l'article 14.

**M. Martin:** L'article 14 a été adopté. Il s'agit d'une nouvelle modification au paragraphe (2) de l'article 14. Je passe directement au libellé exact. C'est à la ligne 47, page 7. Il faudrait supprimer la ligne 47 et la remplacer par ce qui suit à l'alinéa 4.1: Aux fins du paragraphe (4), et sous réserve de ses dispositions.

**Le président:** Nous avons adopté cela l'autre jour.

**M. Martin:** Pas celui-ci. Il y a une certaine incohérence dans mes dossiers. Je pensais aussi que nous l'avions adopté, mais il y a apparemment une nouvelle modification et c'est celle-ci.

M. Howard, pourriez-vous expliquer cela, parce que nous avons effectivement adopté l'article 14.

**M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint, ministère de la consommation et des corporations:** Oui, mais il s'agit d'une modification à l'article 14 du projet de loi déjà approuvé par le Sénat. C'est la deuxième de deux autres modifications apportées à l'article 14.

**M. Martin:** Nous avons déjà adopté un amendement à l'article 14. Il s'agit d'un nouvel amendement.

**[Text]**

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** This happened before we got the checkrein on Mr. Howard with regard to accepting further amendments.

**Mr. Howard:** If I may add, Mr. Chairman, I received one at four yesterday afternoon, and I decided that was it. Mr. Martin is getting a little too hard on me.

**Mr. Martin:** I hope, Mr. Chairman, we have put the deadline on them now. The next one is clause 19, subclause (4). Again this deals with a clause that was passed previously, but it is a new amendment, and it relates to section 45(10)(a) of the act, concerning particulars of rights attached to shares. At page 11 it strikes out line 11 and substitutes the following: "permitted under section 168." Then paragraph 45(10)(a) of the act is repealed, and the following substituted therefor—that is not part of the amendment.

**The Chairman:** Wait a minute. Don't rush it.

**Mr. Martin:** It is line 11 on page 11. What we are doing is adding a subclause (4). At present we only have three subclauses. There is now a fourth subclause which will read as follows:

(4) Paragraph 45(10)(a) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(a) the rights, privileges, restrictions and conditions attached to the shares of each class and series that exists when the share certificate is issued; or"

**The Chairman:** That is not on this list that I have.

**Mr. Martin:** That is this one here. The detail are behind it, here. This is what we are dealing with. It is an addition, really, to the clause that has already been passed. That is basically what it is. It is a subclause (4).

**The Chairman:** (4)(a). Where are you putting it in?

**Mr. Martin:** It affects section 45(10)(a).

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** What is the next one?

**Mr. Martin:** The next one is one made previously, Mr. Chairman. That is 113. Clause 49(1). That is the one we are now dealing with. Again, clause 49 was passed previously. This particular new amendment is striking out lines 41 and 42 on page 20, and substituting the following:

49.(1), Subsections 168(1) and (2) of the said Act are repealed, and the following substituted:

It is just adding subsection (2), that is being repealed, in addition to subsection (a).

The next one, Mr. Chairman, relates to a clause that indeed was struck by the committee. That is clause 51, relating to section 170(1), dealing with a class vote, and the amendment is to add reference also to paragraph (e), which concerns the

**[Traduction]**

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Cela s'est produit avant que nous contrôlions M. Howard pour ce qui est d'accepter d'autres amendements.

**M. Howard:** Si je peux me permettre d'ajouter quelque chose, monsieur le président, j'en ai reçu un hier à 16 heures et j'ai décidé que c'était le dernier. Je trouve M. Martin un peu trop exigeant à mon endroit.

**M. Martin:** J'espère, monsieur le président, que nous avons fixé une échéance. Le prochain article est l'article 19, alinéa (4). Il se rapporte à un article que nous avons déjà adopté, mais il s'agit d'un nouvel amendement concernant le sous-alinéa 45(10)a) de la Loi qui porte sur les droits des particuliers en ce qui a trait aux actions. Il est proposé de rayer la ligne 11 de la page 11 et de la remplacer par les mots suivants: «autorisé en vertu de l'article 108». Ainsi, le sous-alinéa 45(10)a) de la Loi se trouve abrogé et remplacé par ces termes—cela ne fait pas partie de l'amendement.

**Le président:** Attendez un instant. Pas si vite.

**M. Martin:** Il s'agit de la ligne 11 à la page 11. Nous voulons ajouter un alinéa (4). A l'heure actuelle, il n'y a que trois alinéas. Nous en proposons un quatrième qui stipulerait:

(4) Le sous-alinéa 45(10)a) de ladite Loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«a) les droits, privilèges, conditions et restrictions dont sont assorties les actions de chaque catégorie et de chaque série qui existent au moment où le certificat d'acquisition est émis; ou»

**Le président:** Mais cela ne figure pas sur la liste que j'ai en main.

**M. Martin:** C'est celui-ci, voyez. Les détails se trouvent au verso, ici. C'est ce dont nous traitons. En fait, il s'agit d'un ajout à l'article que nous avons déjà adopté. Voilà à peu près ce qu'il en est. C'est le paragraphe 4.

**Le président:** Où placez-vous l'alinéa (4)a)?

**M. Martin:** Il renvoie à l'alinéa 45(10)a).

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Quelle est la disposition suivante?

**M. Martin:** C'est celle dont on a parlé précédemment, monsieur le président. C'est 113. Le paragraphe 49(1). C'est celui dont nous traitons actuellement. Encore une fois, l'article 49 a été adopté précédemment. Ce nouvel amendement supprime les lignes 41 et 42 de la page 20, qui sont remplacées par ce qui suit:

49.(1) Le paragraphe 168(1) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

L'amendement se contente d'ajouter le paragraphe (2), qui est abrogé, en plus de l'alinéa a).

La question suivante, monsieur le président, concerne un article qui, en fait, a été supprimé par le Comité. Il s'agit de l'article 51, qui renvoie au paragraphe 170(1) de la loi, qui traite du vote par catégorie, et l'amendement ajoute une



## [Text]

creation of a new class of shares equal or superior to an issued class. That amendment is that line 43 on page 21 would be struck out, and the following substituted:

referred to in paragraphs (a), (b) and (e).

**The Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** We are also passing at this time that clause that was stood before.

**The Chairman:** Yes. It is the whole clause.

**Senator Molson:** Clause 51?

**The Chairman:** 51, yes.

**Mr. Martin:** Clause No. 56 is the next one, Mr. Chairman, and it was passed previously. This is a further amendment, a new subclause (4). It relates to section 184(15), and deals with the right to dissent, the right of a corporation to apply to court, to empower a court to extend time for application, and to ensure that a corporation may not be deprived of its right to apply, and the wording of the proposed amendment, which is the addition of subclause (4), line 33, is to strike out line 33 on page 24 and substitute therefor the following:

"notice referred to in subsection (7).",

and then to insert subclause (4), which would read as follows:

(4) Subsection 184(15) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(15) Where a corporation fails to make an offer under subsection (12), or if a dissenting shareholder fails to accept an offer, the corporation may, within fifty days after the action approved by the resolution is effective or within such further period as a court may allow, apply to a court to fix a fair value for the shares of any dissenting shareholder."

**The Chairman:** Any questions?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, is with regard to clause 57, on page 25. This was another clause that was stood by the committee the last time, and deals with the arrangement area, section 185.1 of the act. This would add a new paragraph, 185.1(4)(a.1), empowering a court to appoint counsel to represent the interests of shareholders on any *ex parte* application for approval of an arrangement. The wording of the amendment strikes out line 37 on page 25, and substitutes the following: "other than the Director;", and then inserts a subclause (a.1), as follows:

"(a.1) an order appointing counsel, at the expense of the corporation, to represent the interests of the shareholders;"

**The Chairman:** Well, there was a question raised on that, and that is that there may be a large body of shareholders, and if counsel is appointed to represent the interests of the shareholders without any qualification as to what his duties are, and how he is going to function, he may well feel obliged to try to get in touch with all the shareholders, which may present

## [Traduction]

mention de l'alinéa e), qui concerne la création d'une nouvelle catégorie d'actions égales ou supérieures aux actions des catégories émises. Selon cet amendement, la ligne 41 de la page 21 serait supprimée et remplacée par ce qui suit:

visées aux alinéas a), b) et e).

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Nous adoptons cet article qui avait été laissé en suspens.

**Le président:** Oui. C'est l'ensemble de l'article.

**Le sénateur Molson:** L'article 51?

**Le président:** Oui.

**M. Martin:** On passe ensuite à l'article 56, monsieur le président, qui a été adopté précédemment. C'est un autre amendement, qui crée le nouveau paragraphe (4). Cet article renvoie au paragraphe 184(15) de la loi, qui traite du droit à la dissidence, du droit d'une société d'autoriser un tribunal à étendre le délai de demande et à faire en sorte qu'une société ne puisse être privée de son droit, et l'amendement proposé, qui ajoute le paragraphe 4, à la ligne 33, consiste à supprimer la ligne 33 de la page 24 et à remplacer par ce qui suit:

«vertu du paragraphe 183(8)»,

et ensuite d'ajouter le paragraphe (4), ainsi libellé:

(4) Le paragraphe 184(15) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(15) A défaut par la société de faire l'offre prévue au paragraphe (12), ou par l'actionnaire dissident de l'accepter, la société peut, dans les cinquante jours de l'entrée en vigueur des mesures approuvées dans la résolution ou dans tel délai supplémentaire accordé par le tribunal, demander au tribunal de fixer la juste valeur des actions.»

**Le président:** Avez-vous des questions?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** La modification suivante, monsieur le président, porte sur l'article 57, à la page 25. C'est un des articles que le comité a réservé lors de la dernière séance et qui porte sur la gestion de l'arrangement dont il est question au paragraphe 185.1 de la Loi. Cette modification aurait pour effet d'ajouter un nouvel alinéa, 185.1 (4) (a.1), habilitant un tribunal à nommer un avocat pour défendre les intérêts des actionnaires au sujet de toute demande unilatérale d'approbation de l'arrangement. La modification remplace la ligne 36, page 25, par ce qui suit: «toute personne autre que le Directeur», et insère l'alinéa (a.1):

a.1) de nommer, aux frais de la société, un avocat pour défendre les intérêts des actionnaires;»

**Le président:** On a posé une question à ce sujet. Si le nombre d'actionnaire est élevé et que l'avocat qui est nommé pour les représenter ne sait pas quelles sont ses fonctions exactes, il peut se sentir tenu de contacter tous les actionnaires, ce qui peut être difficile, voire même impossible s'ils sont dispersés aux quatre coins du pays. Il peut tout au moins avoir

[Text]

difficulties, or may even be an impossibility, depending on where they are scattered. At best he may have difficulty in reaching them and getting instructions that would be reasonably intelligent, so that he could proceed. What we discussed here was that the counsel appointed should be the friend of the court, and should not have to seek instructions from the interested shareholders.

Any comment, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** This was first drafted to state, "an order appointing counsel at the expense of the corporation to represent the shareholders." In light of the discussion that took place in this committee room, we changed that to state that he should represent, not the shareholders, but the interests of the shareholders. The intention of that wording was to characterize that counsel, as far as possible, as an *amicus curiae*, as distinct from a counsel acting on behalf of specific clients. As such, the court may instruct counsel to go out and to give notice to shareholders or even to hold a meeting of interested shareholders in order to determine if there is any consensus among them. The attempt here was to word it so broadly that the court would have very broad power to determine exactly the function of that counsel.

**The Chairman:** Should there not be something referring to the authority of the judge to give directions as to the form and extent of the representation of the interest of the shareholder?

**Mr. Howard:** If you look at the preamble of the subclause, sir—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do the words *amicus curiae* add anything to the draft you had?

**Mr. Howard:** We attempt to avoid using such jargon simply because it is not part of the language, particularly of the Canadian courts. As a result, we attempt, as I say, to give the court very broad powers to deal with it as it wants. Whether it calls him a friend of the court or something else, we do not care. As I say, we had exactly this experience with one of the large dollar funds in Ontario that was part of the IOS complex, and it worked very well.

To get back to subclause 4, Mr. Chairman, note that the wording in the preamble states:

In connection with an application under this section, the court may make any interim or final order it thinks fit including, without limiting the generality of the foregoing—

Thus, characteristically, in this statute, the court is given very broad power to make any order it thinks fit in the specific circumstances of the case.

**The Chairman:** It says:

(a) an order determining the notice to be given to any interested person or dispensing with notice to any person other than the Director;

"Person" is not synonymous with "shareholder".

[Traduction]

de la difficulté à les contacter et à obtenir des renseignements qui l'aideraient dans ses recherches. Nous avons proposé que l'avocat soit responsable devant le tribunal et qu'il n'ait pas à demander des directives des actionnaires visés.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Howard?

**M. Howard:** La modification initiale était libellée en ces termes: «de nommer, aux frais de la société, un avocat pour défendre les actionnaires.» A la lumière de la discussion qui a eu lieu dans cette salle, nous avons abrogé le projet de loi pour préciser que l'avocat devrait défendre, non pas les actionnaires, mais bien leurs intérêts. Cette formulation visait à caractériser l'avocat dans la mesure du possible, comme un intervenant bénévole distinct de l'avocat défendant son client. Ici, le tribunal peut ordonner à l'avocat de communiquer avec actionnaires, de les renseigner, ou même de tenir une réunion des actionnaires concernés, pour déterminer s'ils sont d'accord. Nous avons tenté ici de formuler l'article en termes très généraux pour que le tribunal ait des pouvoirs extrêmement vastes dans la détermination exacte de la fonction de cet avocat.

**Le président:** Ne devrait-on pas déterminer les pouvoirs du juge d'émettre des directives concernant la forme et l'ampleur de la défense des intérêts des actionnaires?

**M. Howard:** Si vous vous reportez au préambule de ce programme, Monsieur...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les mots «intervenant bénévole» modifient-ils la version que vous avez?

**M. Howard:** Nous avons tenté d'éviter pareil jargon simplement parce qu'il ne fait pas partie du langage courant, et plus particulièrement du langage des tribunaux canadiens. Par conséquent, comme je l'ai souligné, nous avons tenté d'accorder au tribunal des pouvoirs très vastes pour traiter de cette question comme il l'entend. Qu'il l'appelle l'avocat l'ami du tribunal, peu nous importe. Comme je l'ai dit, nous avons eu exactement la même expérience concernant l'un des importants fonds monétaires de l'Ontario qui faisait partie de l'ensemble IOS, et cela a très bien marché.

Si nous revenons au paragraphe 4, monsieur le président, nous remarquons que le préambule dit ce qui suit:

«Le tribunal, saisi d'une demande en vertu du présent article, peut rendre toute ordonnance provisoire ou finale en vue notamment:»

Donc, ce qui caractérise cette loi, c'est qu'on accorde au tribunal de très vastes pouvoirs pour rendre une ordonnance qu'il croit appropriée aux circonstances particulières d'une cause donnée.

**Le président:** Ce paragraphe dit ce qui suit:

a) de prévoir l'avis à donner aux intéressés ou dispenser de donner avis toute personne autre que le Directeur:

Le mot «personne» n'est pas synonyme d'actionnaire.



*[Text]*

**Mr. Howard:** No, the word "person" would include a much broader class of persons.

**The Chairman:** What is the view of the committee on this?

**Senator Macnaughton:** I feel it is covered by what Mr. Howard has just said:

... the court may make any interim or final order it thinks fit including, without limiting the generality of the foregoing ...

Then you have this coming in.

**The Chairman:** Then you have the guidelines (a), (b), (c).

**Senator Macnaughton:** It looks pretty good.

**Senator Flynn:** It is not restrictive in any way.

**The Chairman:** What is the view of the committee?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think it is pretty wide; I think it is pretty good.

**Senator Walker:** If you start restricting it, then the court will interpret this as all the power it has. Better to leave it the way it is, rather than changing it. Do you not think so, sir?

**The Chairman:** I am all in favor of as broad a power as possible.

**Senator Walker:** Well, this is it.

**The Chairman:** "Person", of course, includes the shareholder.

**Senator Flynn:** Your view is that you should not accept the proposed amendment?

**The Chairman:** No, I raised the question as to whether that went as far as we felt it should the last time. We felt that the counsel appointed should not have to go to the shareholders. But under this clause in the bill, it appears that the judge can make an order, and all you have to do is "sell" the judge.

**Senator Flynn:** It seems to be an improvement to me.

**The Chairman:** Yes, there is no question about that.

Is the section approved?

**Senator Macnaughton:** Approved.

**The Chairman:** Approved, as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next one?

**M. Martin:** The next one, Mr. Chairman, relates to clause 59, subclause (1). It was also stood at our last meeting. That relates to section 199, subsections (1) and (2) of the act, compulsory acquisition of shares to extend application to non-voting shares and to a corporation having fewer than 15 shareholders subject, in the case of non-voting shares, to making a formal bid. The amendment that is proposed is to strike out lines 28 to 34 on page 26 and substitute the following:

*[Traduction]*

**M. Howard:** Non, cela inclu une catégorie beaucoup plus vaste de personnes—le mot «personne».

**Le président:** Quelle est l'opinion du Comité sur cette question?

**Le sénateur Macnaughton:** Je crois que ce que M. Howard vient de dire, résume bien mon opinion:

Le tribunal, ( ... ) peut rendre toute ordonnance provisoire ou finale en vue notamment:

Viennent ensuite les lignes directrices.

**Le président:** Vous avez ensuite les lignes directrices a), b), c).

**Le sénateur Macnaughton:** Cela semble assez bien.

**Le sénateur Flynn:** Elles ne sont aucunement restrictives.

**Le président:** Quelle est l'opinion du Comité sur cet aspect?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois qu'il s'agit là de pouvoirs très vastes. Cela me semble assez bien.

**Le sénateur Walker:** Si on commence à limiter, le tribunal croira que c'est là tout le pouvoir dont il dispose. C'est préférable de laisser cela tel quel, plutôt que de modifier. Ne croyez-vous pas, monsieur?

**Le président:** Je suis en faveur du pouvoir le plus vaste possible.

**Le sénateur Walker:** Eh bien, voilà, c'est fait.

**Le président:** Le mot «personne» inclu naturellement l'actionnaire.

**Le sénateur Flynn:** Vous croyez que vous ne devriez pas accepter la modification proposée.

**Le président:** Non, je me demandais simplement si cet article allait aussi loin que nous l'avions cru nécessaire la dernière fois. Nous étions d'avis que l'avocat nommé ne devrait pas être tenu de communiquer avec les actionnaires. Toutefois, en vertu de cet article du projet de loi, il semble que le juge peut rendre une ordonnance, et vous n'avez qu'à convaincre le juge.

**Le sénateur Flynn:** Cela me semble une amélioration.

**Le président:** Oui, il n'y a aucun doute là-dessus.

Adoptons-nous cet article?

**Le sénateur Macnaughton:** Adopté.

**Le président:** Adopté dans sa version modifiée.

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Quelle est la modification suivante?

**M. Martin:** La prochaine modification, monsieur le président, est le paragraphe 59(1) du projet de loi. Il avait aussi été réservé, lors de notre dernière réunion. Il modifie les paragraphes 199(1) et (2) de la loi: l'acquisition obligatoire d'obligations pour étendre la demande aux actions ne conférant aucun droit de vote et à une corporation ayant moins de quinze actionnaires dans le cas d'offres d'achat d'actions ne conférant aucun droit de vote. On propose de remplacer les lignes 23 à 29, page 26, par ce qui suit:

## [Text]

“59. (1) The definition “take-over bid” in subsection 199(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“take-over bid” includes

(a) an offer to purchase shares of a class of shares to which no voting rights are attached if the offer complies with sections 188 to 196;

(b) an offer to purchase shares, including shares to which no voting rights are attached, of a corporation having fewer than fifteen shareholders if the offer is made to all shareholders in the prescribed form and manner.”

**The Chairman:** There you have the substance of sections 188 to 196 of the act.

**Senator McIlraith:** Is that sections 188 to 196 inclusive?

**Mr. Martin:** Yes, sections 188 to 196 of the act.

**Senator McIlraith:** Is that inclusive?

**Mr. Martin:** Yes, it is.

**The Chairman:** There is no obligation under section 188 if the bid is for less than all of the shares under (a). Then you deal specifically with an offer in relation to fewer than 15 shareholders, if the offer is made to all the shareholders.

Of course, under section 199 there is a right, if you have acquired a substantial percentage of the shares, to compel the delivery up by the remaining shareholders of their shares. Is that not right?

**Mr. Howard:** Yes. If after making a formal takeover bid you obtain at least 90 per cent of the issued shares you have, in effect, the right under section 199 to expropriate the remaining 10 per cent outstanding in accordance with the formal procedures set out in section 199.

**The Chairman:** So that does not present any problem.

**Mr. Howard:** The amendment here proposes to extend this expropriation right in respect of non-voting shares. That is what makes it unusual, because under the normal takeover bid provisions we always focus on voting shares; that is, power to control by voting. Thus we are trying in section 199 to extend it to make it applicable to non-voting shares, and to corporations having fewer than 15 shareholders. In section 199, we do it obliquely, which is not typical of this statute, so that we do not have to go back and juggle in any way the definitions in section 187. We have left sections 187 to 198, and we are only changing section 199, broadening its application.

**Senator Molson:** What is the background of this? What is the thinking behind the non-voting share provisions?

**Mr. Howard:** One of the difficulties is that some bids have been made for voting shares and non-voting shares. They would pick up more than 90 per cent of the voting shares and more than 90 per cent of the non-voting shares. They could invoke section 199 to expropriate the voting shares, then they

## [Traduction]

«59. (1) La définition d'offre d'achat visant à la mainmise figurant au paragraphe 199(1) de ladite loi est abrogée et remplacée par ce qui suit:

«offre d'achat visant à la mainmise» s'entend également de:

a) l'offre d'achat qui porte sur des actions d'une catégorie ne conférant aucun droit de vote et qui respecte les dispositions des articles 188 à 196;

b) l'offre d'achat d'actions—y compris les actions qui ne confèrent aucun droit de vote—d'une société ayant moins de quinze actionnaires, si elle est faite à tous les actionnaires selon les modalités prescrites.»

**Le président:** Vous avez là l'essence des articles 188 à 196 de la loi.

**Le sénateur McIlraith:** 188 à 196 inclusivement?

**M. Martin:** Oui, de 188 à 196.

**Le sénateur McIlraith:** Inclusivement?

**M. Martin:** Oui.

**Le président:** Aux termes de l'article 188, il n'y a pas d'obligation si l'offre d'achat ne porte pas sur toutes les actions visées à l'alinéa a). Ainsi, si cette offre est faite à tous les actionnaires, vous traitez précisément d'une offre se rapportant à moins de 15 actionnaires.

Évidemment, aux termes de l'article 199, si vous avez acquis une bonne part des actions, vous êtes autorisé à obliger le reste des actionnaires à vous vendre leurs actions. Est-ce exact?

**M. Howard:** Oui. Si, après avoir fait une offre d'achat officielle, vous obtenez au moins 90 p. 100 des actions émises, vous avez en effet le droit, aux termes de l'article 199, de déposséder le reste des actionnaires de leurs actions conformément aux modalités prévues à l'article 199.

**Le président:** Cela ne pose pas de problème.

**M. Howard:** La modification propose d'étendre ce droit de dépossession aux actions non assorties d'un droit de vote. C'est ce qui est curieux, car aux termes des dispositions ordinaires visant les offres d'achat, nous nous attachons toujours aux actions assorties d'un droit de vote, c'est-à-dire au pouvoir de contrôle par le vote. Ainsi, nous essayons, dans l'article 199, d'appliquer ce droit aux actions non assorties d'un droit de vote, et aux sociétés qui ont moins de 15 actionnaires. À l'article 199, qui n'est pas typique de cette loi, nous le faisons obliquement, de sorte que nous n'avons pas à jongler avec les définitions de l'article 187. Nous avons laissé tels qu'ils sont les articles 187 à 198, ne modifiant que l'article 199 pour en élargir la portée.

**Le sénateur Molson:** À cet égard, quel est le sens des dispositions sur les actions non assorties d'un droit de vote?

**M. Howard:** L'une des difficultés, provient de ce que certaines offres sont faites pour des actions assorties d'un droit de vote et pour des actions qui ne le sont pas. On achèterait plus de 90 p. 100 des actions assorties d'un droit de vote et plus de 90 p. 100 des actions qui ne le sont pas. On pourrait invoquer



[Text]

would have a few hold-outs on the non-voting shares and they could not clean up and complete the bid.

**Senator McIlraith:** I should like to raise a point about language in the new paragraph (a). Should the word "inclusive" be added? I think both sections 188 and 196 are intended to be included.

**Mr. Howard:** They are included automatically by interpretation. We never anywhere in these statutes, or in the proposed bankruptcy law, use the word "inclusive". As a matter of convention that phrase is used to mean that it is inclusive.

**Mr. du Plessis:** It is actually a rule contained in the Interpretation Act.

**The Chairman:** A rule of what?

**Mr. du Plessis:** It is a provision of the Interpretation Act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And it is uniform throughout all the statutes. This is a theoretical case, but suppose a partial takeover bid resulted in 90 per cent of the voting shares being acquired, and the other ten per cent through the procedures provided, but the non-voting shares had been taken to the extent of 90 per cent. If the takeover people had control of the voting shares, is there any special advantage to be able to take over the non-voting shares that had not been tendered?

**Mr. Howard:** It depends upon the nature of the non-voting shares. If they were listed, for example, on the Stock Exchange the corporation might find itself subject to all of the obligations of a corporation that has distributed shares to the public; that is, preparing, publishing, having circulars and holding annual meetings of shareholders in respect of what is really a small residue of the original shareholders.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It makes it neater and cleaner, and perhaps helps in their financing.

**Mr. Howard:** It could help in financing, but it is essentially a clean-up operation, adapted from the English companies act. I might add that when this section was originally drafted, because we were trying to reconcile it with section 184, the right to dissent provision, we went to New Jersey law, and in reading through the draftsman's notes on the New Jersey law we found that they had adapted it from the Canadian corporations law, so we have gone full circle on this provision. It shows how these statutes are put together.

**The Chairman:** Section 199 is really a definition section. It is broad enough so that the expropriation could apply in respect of any shares in respect of which there is a takeover bid.

**Mr. Howard:** In effect, yes. I think they would have to be either voting or non-voting shares, and therefore it would encompass all shares.

[Traduction]

l'article 199 pour déposséder les détenteurs d'actions assorties d'un droit de vote. Mais on aurait quelques dissidents chez les détenteurs d'actions non assorties d'un droit de vote, et on ne pourrait compléter l'offre.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais soulever un point concernant la formulation du nouvel alinéa a). Devrait-on ajouter le mot «inclusivement»? Je pense que les articles 188 et 196 sont supposés être inclus.

**M. Howard:** Ils sont inclus automatiquement dans l'interprétation. Dans ces mesures législatives, de même que dans le projet de loi sur la faillite, on n'utilise nulle part le terme «inclusive». Par convention, on utilise cette expression pour signifier que c'est inclusivement.

**M. du Plessis:** C'est en fait une règle stipulée dans la Loi d'interprétation.

**Le président:** Quelle règle?

**M. du Plessis:** C'est une disposition de la Loi d'interprétation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et elle est uniforme dans toutes les lois. Voici un exemple théorique. Supposons qu'une offre d'achat partielle entraînant l'acquisition de 90 p. 100 des actions donnant droit de vote, les autres 10 p. 100 étant assurés par les procédures prévues, et les actions sans droit de vote ayant été acquises à 90 p. 100. Si ceux qui opèrent le rachat disposent des actions donnant droit de vote, est-il avantageux de pouvoir acquérir celles qui ne donnent pas de droit de vote, qui n'ont pas été mises en vente?

**M. Howard:** Cela dépend de leur nature. Si, par exemple, elles étaient cotées en bourse, la société pourrait se trouver elle-même cotée, à condition qu'elle ait rempli toutes les obligations concernant la vente d'actions au public; en d'autres termes, si elle a préparé, publié, diffusé des circulaires et tenu des assemblées annuelles d'actionnaires, pour le peu qui reste des premiers actionnaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela rend les choses plus nettes et plus claires et facilite peut-être le financement.

**M. Howard:** Cela pourrait faciliter le financement; c'est essentiellement une opération de nettoyage adaptée de la loi anglaise sur les sociétés. Je pourrais ajouter que lorsque cet article a été rédigé, au début, étant donné que nous essayions de le rendre conforme à l'article 184, disposition sur le droit à la dissidence, nous avons consulté le droit du New Jersey, et en lisant les notes du rédacteur du projet de loi sur le droit du New Jersey, nous avons constaté qu'il a adapté la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, de sorte que nous avons bouclé la boucle à propos de cette disposition. Cela montre comment ces statuts sont agencés.

**Le président:** L'article 199, en fait, traite surtout des définitions. Ses dispositions sont suffisamment générales que l'expropriation pourrait s'appliquer dans le cas de toutes actions au sujet desquelles il y a une offre d'acquisition.

**M. Howard:** En effet, oui. Je pense qu'il devra s'agir d'actions comportant ou non un droit de vote, par conséquent, cela s'appliquerait à toutes les actions.

## [Text]

**The Chairman:** Any further questions? Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** Incidentally, clause 59(1) was stood as well.

**The Chairman:** Is subclause (1) of clause 59 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** What is the next one, Mr. Martin?

**Mr. Martin:** The next one was stood, and it refers to clause 70. It affects subsection (3)(a) of section 236 of the act, relating to powers of a court to rectify records. There was a query regarding the use of the word "livres" in the French version. The recommendation is that we stay with these words. I gather there has been a fair amount of discussion on this point since our last meeting, and that is the recommendation that is now made to the committee this morning.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In both English and French?

**Mr. Martin:** Just in French.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think Senator Flynn or Senator Lafond raised the point with respect to the words "livres" and "dossiers".

**Senator Flynn:** Yes. What is the suggestion? To leave it as is?

**Mr. Martin:** The recommendation is that it stay as is.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Martin:** I would ask Mr. Howard to elaborate on this further if he can.

**Mr. Howard:** Frankly, my major reason is because both Mr. René Geoffrion and Mr. Jean Lajoie recommended that that word be left, simply because it is very broad. For example, we could have said in English, "the registers or other books of the corporation". We just happen to have used repeatedly in English the phrase "records" in this broad sense. What we want to include, of course, is all share registers and all books of account. We happen to have used the word "records". In French they are happy with the phrase "registres et livres". I acquiesce in their recommendation.

**Senator Walker:** They are not all happy. Senator Flynn is not happy.

**The Chairman:** A share register may not be a book.

**Mr. Howard:** Yes. That is why we say "registers or others records".

**The Chairman:** Then "livres" does not apply to share registers.

## [Traduction]

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser? Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** A propos, le paragraphe 59(1) du bill a été réservé également.

**Le président:** Le paragraphe (1) de l'article 59 du bill est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Quel est le suivant, Monsieur Martin?

**M. Martin:** Le suivant a été réservé, et il se rapporte à l'article 70 du bill. Il modifie l'alinéa a) du paragraphe (3) de l'article 236 de la loi, qui porte sur les pouvoirs d'un tribunal de rectifier des dossiers. Des questions ont été posées au sujet de l'emploi du mot «livres» dans la version française. Il a été recommandé de conserver ces termes. Je crois comprendre que depuis notre dernière réunion, ce point a fait l'objet de nombreuses discussions, et c'est la recommandation qui a été faite ce matin au Comité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans les versions anglaise et française?

**M. Martin:** Dans la version française seulement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que le sénateur Flynn ou le sénateur Lafond a soulevé ce point en ce qui concerne les termes «livres» et «dossiers».

**Le sénateur Flynn:** Oui. Que proposez-vous? De ne pas les changer?

**M. Martin:** Il a été recommandé de ne pas apporter de modification.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Martin:** Je demanderais à M. Howard de fournir plus d'explications sur ce point, s'il le peut.

**M. Howard:** Franchement, j'aimerais conserver ce terme essentiellement parce que MM. René Geoffrion et Jean Lajoie ont recommandé de le faire, vu qu'il est très général. Par exemple, nous aurions pu dire en anglais: «the registers or other books of the corporation». Il nous est simplement arrivé d'employer à maintes reprises en anglais le terme «records» dans ce sens général. Bien entendu, nous voulons y englober tous les registres d'actions et tous les livres de comptes. Par hasard, nous avons employé le terme «records». En français, l'emploi des termes «registres et livres» semble satisfaire les intéressés. J'accepte leur recommandation.

**Le sénateur Walker:** Tous ne sont pas satisfaits, à témoin le sénateur Flynn.

**Le président:** Il est possible qu'un registre d'actions ne soit pas un livre.

**M. Howard:** Oui, c'est pourquoi nous disons «registers and other records».

**Le président:** Donc, «livres» ne s'applique pas aux registres d'actions.



[Text]

**Mr. Howard:** No, but in the French version they do say "registres ou autres livres", so it covers both registers and books of account.

**Senator Flynn:** Not in clause 20. I was wondering about the fact that clause 20 speaks of books that a company has to keep.

**Mr. Howard:** Is that clause 20 of the annex in the new French version?

**Senator Flynn:** I am speaking of the new French version.

**Mr. Howard:** The annex?

**Senator Flynn:** Yes, on page 45. They speak only of "livres" here, not "registres". If you say "registers and other books", I don't know. Do you want to go beyond clause 20?

**Mr. Howard:** I see in the English version in that context we use "records" as the generic term. We could have used "books". It would have made no difference to us whether we used "books" or "records" in English.

**Senator Flynn:** Here do you want to go beyond what is required under clause 20?

**Mr. Howard:** I think clause 20 is satisfactory as it is, simply because "books" is such a generic term.

**Senator Flynn:** That comes back to my question. Why do you not mention "registers and books" or "livres" mentioned in clause 20? If you want something else you say "other".

**Mr. Howard:** In clause 20 (1)(d) we do refer to, "le registre des valeurs mobilières", and we cross reference to section 46, which incorporates the registers by reference. As I say, "records" in English and "livres" in French are used in the broadest generic sense throughout.

**Senator Flynn:** It probably would never create any problem.

**The Chairman:** It is not earth-shattering.

**Senator Flynn:** No.

**The Chairman:** A question with respect to using the word "dossiers" rather than the word "livres" was raised and appears in our record of the last day. Therefore, today we should put in the record a statement that the matter has been discussed and no decision has been reached in connection with the substitution of the word "dossiers" for "livres." Is that agreeable?

**Senator Flynn:** Yes. Again, as I say, if they referred to "livres", or "books", or "records" mentioned in section 20, I would know exactly where we are going. As it is, it seems to me that we are speaking of other records, or livres, than those mentioned in section 20.

**Mr. Howard:** Yes, that could be, sir. It is used in the most generic sense in this provision and it could extend beyond this.

[Traduction]

**M. Howard:** Non, mais la version française stipule «registres ou autres livres»; ce terme s'applique donc aux registres et aux livres de comptes.

**Le sénateur Flynn:** Pas à l'article 20 du bill. Je m'interrogeais au sujet du fait que l'article 20 du bill traite des livres qu'une société doit conserver.

**M. Howard:** S'agit-il de l'article 20 de l'annexe figurant dans la nouvelle version française?

**Le sénateur Flynn:** Je parle de la nouvelle version française.

**M. Howard:** De l'annexe?

**Le sénateur Flynn:** Oui, à la page 45. Il n'y est fait mention que de «livres», mais pas de «registres». Si vous dites «registers and other books», voulez-vous déborder l'article 20 du bill?

**M. Howard:** Je vois que dans la version anglaise, dans ce contexte, nous employons «records» comme terme générique. Nous aurions pu utiliser «books». En anglais, cela nous serait égal d'employer «books» ou «records».

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous aller au-delà des exigences fixées aux termes de l'article 20 du bill?

**M. Howard:** Je pense que l'article 20 est satisfaisant sous sa forme actuelle, vu que «books» est employé comme terme générique.

**Le sénateur Flynn:** Cela revient à ma question. Pourquoi ne mentionnez-vous pas «registers and books» ou «livres», à l'article 20 du bill? Si vous exigez d'autres documents, vous dites «d'autres».

**M. Howard:** A l'alinéa (1)d) de l'article 20 du bill nous mentionnons «le registre des valeurs mobilières», et nous renvoyons à l'article 46, qui incorpore les registres par renvoi. Comme je l'ai dit, «records» en anglais et «livres» en français sont employés à tous les chapitres du bill dans leur sens le plus général.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne suscitera probablement jamais de problème.

**Le président:** Ce n'est pas grave.

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le président:** Le procès-verbal de notre dernière séance mentionne l'emploi du mot «dossiers» plutôt que «livres». Aujourd'hui nous devons donc faire verser au procès-verbal le fait que nous avons discuté de cette question et qu'aucune décision n'a été prise à l'égard du remplacement du mot «livres» par le mot «dossiers». D'accord?

**Le sénateur Flynn:** Oui, peut-être que si l'on parle de livres, «books», ou de «records» mentionnés à l'article 20, je saurai exactement où nous en sommes. Mais comme c'est là, il me semble que nous parlons de «records», ou de livres, qui ne sont pas ceux qui sont mentionnés à l'article 20.

**M. Howard:** C'est possible, monsieur: Dans cet article, le mot est employé dans son acception générique et son sens pourrait être plus étendu ailleurs.

## [Text]

**Senator Flynn:** Then you would be in trouble with the word "livres" because it would not include records. Leave it as is, and if it is a problem they will come back.

**The Chairman:** Yes, they will not be able to blame us.

**Senator Flynn:** No.

**The Chairman:** Then the committee has decided to take no position with respect to the use of the word "livres."

**Mr. Martin:** Has the clause been passed? It was stood last time.

**The Chairman:** Clause 70 is approved, as is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Flynn, does it seem to satisfy you with respect to the use of the term employed?

**Senator Flynn:** I am satisfied as there is the definition in section 20 with respect to the "livres", or the books that have to be kept. However, as I was saying, if we now intend to refer to items other than those mentioned in section 20, the word "livres" may not be applicable to the records it is intended to cover.

**The Chairman:** The committee has made a decision in which Senator Flynn concurs.

**Senator Flynn:** Yes; it will be their problem.

**The Chairman:** Yes, it is a matter of record. The next amendment please, Mr. Martin?

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, relates to clause 74, which also was stood last time and with respect to which there was a recommendation that we go back and look at clause 21. The amendment proposed is that on line 18 of page 31 the following be substituted:

contrary, proof that the person in whose name the security is registered is

I believe you were speaking to that point yourself, Mr. Chairman, last time.

**The Chairman:** I see that your form of motion uses the language:

That Bill S-2 be amended by striking out line 18 on page 31 and substituting the following:

You do not identify the clause.

**Mr. Martin:** No; it is clause 74.

**The Chairman:** Yes, I know, but in some cases I believe you identify the clause.

**Mr. Howard:** That is in cases in which we repeal a whole clause, replacing it or adding a new clause.

**Mr. Martin:** This is just a change in one line.

**Senator Flynn:** It seems to meet the objection we had.

**Mr. Howard:** If I may refresh your memory, Mr. Chairman, we are trying to draw a rather subtle distinction between "registered holder" and "registered owner", which was correctly pointed out by the committee as not meaning anything.

## [Traduction]

**Le sénateur Flynn:** L'emploi du mot «livres» poserait donc des problèmes parce qu'il n'inclurait pas les «records». Laissons-le comme tel et s'il pose des problèmes, la question sera sûrement soulevée à nouveau.

**Le président:** Ils ne pourrons pas nous blâmer.

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le président:** Le comité a décidé de ne prendre aucune position concernant l'emploi du mot «livres».

**M. Martin:** A-t-on adopté cet article du bill? Il a été réservé la dernière fois.

**Le président:** L'article 70 du bill est approuvé tel quel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sénateur Flynn, est-ce que l'article vous semble acceptable tel que libellé?

**Le sénateur Flynn:** Je suis satisfait puisque l'article 20 contient la définition des livres ou «books» qui doivent être tenus. Cependant, comme je l'ai déjà dit, si nous voulons nous reporter à des articles autres que ceux mentionnés à l'article 20, le mot «livres» peut ne pas s'appliquer aux «records» qu'il devrait normalement inclure.

**Le président:** Le Comité a prit une décision que le sénateur Flynn accepte.

**Le sénateur Flynn:** Oui, ce sera leur problème.

**Le président:** Oui, le procès-verbal en fait état. La prochaine modification, s'il vous plaît, M. Martin?

**M. Martin:** La prochaine, monsieur le président, porte sur l'article 74 du bill qui a aussi été réservé la dernière fois et qui contenait une recommandation, à savoir que nous reprenions l'étude de l'article 21 du bill. Selon la modification proposée, il faudrait remplacer la ligne 14, page 31, par ce qui suit:

«que la personne au nom de laquelle la valeur mobilière est inscrite est propriétaire»

Je crois, Monsieur le président, que vous en avez vous-même parlé lors de la dernière séance.

**Le président:** Je vois que la motion est libellée comme suit:

Le bill S-2 est modifié en remplaçant la ligne 14, page 31, par ce qui suit:

Vous ne donnez pas le numéro de l'article du bill.

**M. Martin:** Non, il s'agit de l'article 74 du bill.

**Le président:** Oui, je sais; je crois que dans certains cas vous dites de quel article du bill il s'agit.

**M. Howard:** Seulement dans les cas où nous abrogeons un article du bill en entier pour le remplacer ou ajouter un nouvel article.

**M. Martin:** Dans ce cas, une seule ligne est modifiée.

**Le sénateur Flynn:** Cette modification semble tenir compte de l'objection que nous avons faite.

**M. Howard:** Si vous me permettez de vous rafraîchir la mémoire, Monsieur le président, nous tentons de faire une distinction assez subtile entre «registered holder» et «registered owner» et le comité nous a signalé que cela ne voulait rien dire.



[Text]

It is too subtle to be useful. There is no doubt that this longer, descriptive clause is clearer.

**The Chairman:** This is something which the committee raised. I think it is better in the manner in which you propose doing it.

In that case, the clause which was stood the last day, that is, clause 74 on page 31, is approved as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** As far as the next clause is concerned, clause 75, Mr. Chairman, there was considerable discussion over this relating to the regulating accounting standards. There was a query in connection with the delegation to a self-regulatory organization.

Mr. Howard has provided additional information.

A problem arose due to the fact that Parliament, at the present time, has no means of maintaining continuous oversight of the exercise of its regulation-making power.

The department's position is that it stays as is at the present. The reasons for this are that the Canadian Institute of Chartered Accountants is responsible for determining and enforcing accounting standards. As you are aware, honourable senators, the two provincial institutes go back as far as 1880 and 1883. In 1902 a professional body was formed and in 1946 it started issuing professional bulletins with respect to standards. It then came out with a much more formal CICA *Handbook* in 1968, which is really the handbook to which the discussion refers.

The 1940 regulations of the SEC do, indeed, relate specifically to the American Institute of CPA's, and the Provincial Securities Commission related to the CICA *Handbook* in their 1975 regulations.

The CICA exposures drafts come forward from the accounting research committee on a regular basis. There is an officer from the department currently serving on the CICA auditing standards committee.

In discussion with Mr. Howard, it is clear that this is no obligation on the part of the CICA, but they are, indeed, delighted to do so, and have been making a practice of doing so. There is also another officer from the department on the non-profit corporations committee of the CICA.

There is a residual power under section 149 of the act which states that at any time the regulating-making standards can be invoked by the government if there is a degree of dissatisfaction with what is being done within the professional body.

The alternative, Mr. Chairman, is a rather formal ritual and, as was discussed the last time, involves changing the date of regulations to pick up each CICA *Handbook* change. It is a chronic problem of determining the provisions which apply. This has been a real problem to the department, and from its point of view, the feeling is that it would very much like to leave this clause as it now stands.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are an accountant, Mr. Martin?

[Traduction]

La distinction est trop subtile pour être utile. Il va sans dire que cet article plus long et plus descriptif est aussi plus précis.

**Le président:** C'est un aspect que le comité avait soulevé. Je crois que votre proposition est préférable.

Dans ce cas, l'article qui fut réservé lors de la dernière séance, c'est-à-dire l'article 74 du bill, page 31, est-il approuvé tel que modifié?

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** Quant au prochain article, l'article 75 du bill, Monsieur le président, on l'a discuté longuement en fonction des normes régissant la comptabilité. On a posé une question concernant la délégation à un organisme se régissant lui-même.

M. Howard nous a fourni des renseignements supplémentaires.

Un problème s'est posé parce que le parlement, n'a encore aucun moyen de superviser continuellement l'exercice de son pouvoir de réglementation.

Le ministère a adopté le statut quo pour le moment parce que l'Institut canadien des comptables agréés est chargé de déterminer et de faire observer les normes comptables. Comme vous le savez, sénateurs, les deux instituts provinciaux ont été créés en 1880 et en 1883. En 1902, un organisme professionnel a été constitué et en 1946, il a commencé à émettre des bulletins professionnels traitant des normes. En 1968, l'Institut canadien des comptables agréés a publié un manuel beaucoup plus officiel, celui en fait dont traite la discussion.

Les règlements SX de 1940 du SEC se rapportent précisément à l'Institut américain des CA et la Commission des valeurs provinciales s'est conformée au manuel de l'Institut canadien des comptables agréés pour édicter ses règlements de 1975.

Des comptes rendus de l'Institut canadien des comptables agréés nous parviennent du comité de recherche comptable régulièrement. Un agent du ministère siège actuellement au Comité des normes de vérification de l'Institut.

D'après la discussion que nous avons eue avec M. Howard, il est clair qu'il n'y a aucune obligation de la part de l'Institut mais qu'il est enchanté de le faire, et en a fait une habitude. Un autre agent du ministère siège au Comité des sociétés à but non lucratif de l'Institut.

L'article 149 de la Loi accorde un pouvoir résiduel. Il stipule que les normes de réglementation peuvent être invoquées par le gouvernement chaque fois qu'il est insatisfait d'un organisme professionnel.

L'autre solution, Monsieur le président, consisterait en un rituel plutôt officiel et, comme on en a discuté la dernière fois, à changer la date des règlements pour tenir compte de chaque changement apporté au manuel de l'Institut. Déterminer les dispositions qui s'appliquent représente un constant problème, surtout pour le ministère qui, quant à lui, préférerait qu'on laisse l'article inchangé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous êtes comptable, M. Martin?

[Text]

**Mr. Martin:** Yes, I am.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the event of a dispute between an accountant or a firm of accountants and the CICA, is there a body within the Institute which would settle disputes, misunderstandings, or even claims for redress which an individual firm or accountant might have?

**Mr. Martin:** There is more than one such body. I have been away from the practicing end of the profession for several years, but I do know that the CICA standards are really taking the position of being much more regulatory in form. It is very difficult for a practicing CA to go against the provisions of that handbook now. In fact, if he does go against it, I believe he has to either so qualify his report, or if he does not so qualify his report, he could be brought before the discipline committee or one of the other committees of the CICA.

**The Chairman:** I believe you stated that, notwithstanding the provisions in this amendment, there is an authority—and I believe you used the word “government”?

**Mr. Martin:** Section 149 provides for the residual power.

**The Chairman:** What subsection is that?

**Mr. Martin:** Section 149, paragraph (a) states:

comparative financial statements as prescribed—

The words “as prescribed” under section 254(1) give the government a form of residual power to prescribe, I presume, any form of financial statements that might be deemed appropriate.

Section 254 paragraph (a) states:

prescribing any matter required or authorized by this Act to be prescribed;

**Senator Flynn:** The problem is whether there is any change with which the department may not agree.

**Mr. Martin:** Mr. Howard would like to add something to what has been said.

**Mr. Howard:** I wish to point out that this regulation-making power of the Governor in Council has been exercised.

In the Regulations, Part V, section 44 states:

The financial statements referred to in section 149 of the Act and the auditor's report referred to in section 163 of the Act shall, except as otherwise provided by this Part, be prepared in accordance with the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants set out in the C.I.C.A. Handbook.

You will note that in section 47 of the regulations we have some regulations with respect to reporting classes of business. This is just one of the inchoate problems now in the accounting world; that is, the development of a policy to deal with conglomerate corporations to force them to break out their accounting into lines of business—first, so that governments and others can get general statistical information that relates to actual industrial sectors, to activities, and, also, to enable financial analysts to look at the various lines of business being carried out by the conglomerate so as to determine which lines

[Traduction]

**M. Martin:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'il se produisait un différend entre un comptable ou un cabinet de comptables et l'Institut, existe-t-il au sein de l'Institut un organisme habilité à régler les différends, malentendus ou même les demandes de réparation de torts qu'une société ou un comptable pourraient présenter?

**M. Martin:** Il n'y en a pas seulement un. Je suis éloigné de l'aspect pratique de la profession depuis plusieurs années, mais je sais que les normes de l'Institut visent à avoir un caractère vraiment beaucoup plus réglementaire. Il est très difficile maintenant pour un comptable agréé qui exerce sa profession de s'élever contre les dispositions de ce manuel. En fait, s'il le fait, je crois qu'il doit se justifier dans son rapport, car s'il ne le faisait pas, il pourrait être traduit devant le comité de discipline ou un autre comité de l'Institut.

**Le président:** Vous avez déclaré, je crois, que nonobstant les dispositions de cet amendement, il y a une autorité—je crois que vous avez utilisé le terme «gouvernement»?

**M. Martin:** L'article 149 prévoit le pouvoir résiduel.

**Le président:** De quel paragraphe s'agit-il?

**M. Martin:** Du paragraphe 149a) qui se lit comme suit:

«Les états financiers comparatifs prescrits.»

Le terme «prescrit», en vertu du paragraphe 254(1), donne au gouvernement une forme de pouvoir résiduel qui consiste à prescrire, je présume, n'importe quelle forme d'état financier qu'il pourrait juger appropriée.

Le paragraphe 254a) se lit comme suit:

Prescrire tout ce qui doit ou peut l'être en vertu de la présente loi.»

**Le sénateur Flynn:** Mais un problème se pose lorsqu'il y a un changement avec lequel le ministère n'est pas d'accord.

**M. Martin:** M. Howard aimerait ajouter quelque chose.

**M. Howard:** Je désire souligner que ce pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil a été exercé.

L'article 44 du règlement, Partie V se lit comme suit:

«Les états financiers mentionnés dans l'article 149 de la Loi et le rapport du vérificateur mentionné dans l'article 163 de la Loi doivent, en tenant compte des exceptions prévues dans la présente partie, être préparés conformément aux recommandations exprimées par l'Institut canadien des comptables agréés dans son manuel de l'I.C.C.A.»

Vous remarquerez qu'à l'article 47 des règlements il existe certains règlements qui ont trait à la notification des catégories d'entreprises. Il ne s'agit que d'un des problèmes rudimentaires qui existent à l'heure actuelle dans le monde de la comptabilité. Il faut prendre des mesures pour forcer les sociétés hétérogènes à ventiler leur comptabilité en sphère d'activité pour que les gouvernements et les autres puissent obtenir des statistiques d'ordre général qui portent sur les secteurs industriels, sur les activités et, également, pour permettre aux analystes financiers d'examiner les diverses sphères d'activité



[Text]

are profitable and which are not profitable, thus better enabling those analysts to evaluate management.

We have already exercised this kind of residual power. Quite frankly, we have done so reluctantly. We did so because there was a gap in the handbook. The CICA Accounting Research Committee is currently working on the development of a more elaborate policy. Concurrently, the Ontario Securities Commission has another policy in the hopper. Its regulation is not yet enacted, but it, too, has issued a draft regulation that is now being considered. So, we have the model in the federal regulations; we have the CICA working on a model proposed to be incorporated into the handbook, and we have the Ontario Securities Commission proposing a third model. Thus, it becomes a very, very complex decision-making process.

To date, we have taken the position that we would prefer to wait for the CICA Accounting Research Committee to formulate its policy, in the meantime staying with the one we have in the regulations, notwithstanding that it may be inadequate in some respects. Our reason for doing so is to avoid unnecessary complexity. In other words, we want to avoid one set of complex accounting rules applying to an Ontario corporation as distinct from a federal or Quebec corporation. That is the reason for incorporating the CICA *Handbook* as a general policy.

**The Chairman:** The Ontario Securities Commission cannot be kept from designing its own rules and regulations on this subject.

**Mr. Howard:** No, nor can anyone prevent the Government of Canada from designing its own rules.

**The Chairman:** So, the Governor in Council is really a court of appeal.

**Mr. Howard:** Not really, because the Governor in Council cannot resolve the conflict. In fact, we may wind up ultimately with different models.

**The Chairman:** So far as federal companies are concerned.

**Mr. Howard:** As far as federal corporations are concerned, the Governor in Council has the residual power to determine the policy issue.

**Senator Flynn:** If you do not use the power as herein defined, there are other authorities to prescribe the standards?

**Mr. Howard:** We attempted to set up institutional relationships by having the officers of our departments on their committees so as to achieve a consensus rather than engage in a public dogfight.

**Senator Flynn:** But once you have used this power of prescribing the standards as they may be established from time to time, the accounting body may change that without your approval.

**Mr. Howard:** That has never been a problem.

[Traduction]

au sein desquelles opèrent ces sociétés afin de déterminer quelles sphères sont rentables et lesquelles ne le sont pas, ce qui permettrait à ces analystes de porter un jugement sur leur gestion.

Nous avons déjà exercé ce pouvoir résiduel. Très franchement, nous l'avons fait à contrecœur. Nous l'avons fait car il existait une lacune dans le manuel. Le Comité sur la recherche en comptabilité de l'ICCA travaille actuellement à la mise en œuvre de mesures plus précises. Concurrentement, la *Ontario Securities Commission* favorise une autre politique. Ses règlements n'ont pas encore été adoptés mais elle a rédigé un projet de règlements qui est actuellement à l'étude. Par conséquent, nous pouvons nous inspirer du modèle des règlements fédéraux; l'ICCA travaille à un modèle qui sera inclus dans le manuel et la *Ontario Securities Commission* en propose un troisième. Ainsi, cela devient un processus de prise de décisions très complexe.

Jusqu'à présent, nous préférons attendre la politique formulée par le Comité de recherche en comptabilité de l'ICCA, tout en respectant entre-temps celle que nous avons actuellement, bien qu'elle soit insuffisante à certains égards. Nous le faisons pour éviter une complexité inutile. En d'autres termes, nous voulons éviter qu'une série de règlements comptables complexes s'appliquent à une société ontarienne et pas à une société fédérale ou québécoise. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de proposer le manuel de l'ICCA comme politique générale.

**Le président:** Mais vous ne pouvez pas empêcher l'*Ontario Securities Commission* d'instaurer ses propres règlements à ce sujet.

**M. Howard:** Non, et d'ailleurs personne ne peut empêcher non plus le gouvernement du Canada de concevoir ses propres règlements.

**Le président:** Ainsi, le Gouverneur en conseil peut être assimilé à une cour d'appel.

**M. Howard:** Pas vraiment, car le Gouverneur en conseil ne peut pas résoudre le litige. En fait, nous pourrions nous retrouver avec des modèles différents.

**Le président:** En ce qui concerne les sociétés fédérales.

**M. Howard:** En ce qui concerne les sociétés fédérales, le Gouverneur en conseil peut, puisqu'il détient le pouvoir résiduel, établir la ligne de conduite.

**Le sénateur Flynn:** Si vous n'utilisez pas les pouvoirs définis, existe-t-il d'autres pouvoirs habilitants permettant de prescrire ces normes?

**M. Howard:** Nous avons essayé d'établir des rapports institutionnels avec le gouvernement en demandant à nos directeurs de siéger aux comités afin d'essayer de trouver un consensus plutôt que de livrer un combat public.

**Le sénateur Flynn:** Mais une fois que vous avez prescrit les normes comme elles peuvent être établies de temps à autre, le corps comptable peut les modifier sans votre consentement.

**M. Howard:** Il n'y a jamais eu de difficulté.

[Text]

**Senator Flynn:** But it could happen in theory?

**Mr. Howard:** Yes, in theory it could happen. It never has happened, and is most unlikely to happen.

**Senator Flynn:** If they do so and you are not satisfied, you then appeal the regulations, do you?

**Mr. Howard:** We then would propose regulations to the Governor in Council which would, in effect, repeal the CICA regulations.

**Senator Flynn:** You have to repeal the regulations made under this paragraph first.

**Mr. Howard:** What we would be doing, in effect, is repealing the regulations made by the CICA. That is what we have avoided to date.

**Senator Flynn:** Those regulations having been made in accordance with the statute?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** If I may, Mr. Chairman, I should like to come back to a point I raised earlier.

In the event that an accountant finds that the CICA regulation in this case is inapplicable or inappropriate, or punitive, in his view, can he go to the department and expect to get any relief, if relief is indicated, or must he go to the professional body to do that?

**Mr. Howard:** He would handle it in two ways, senator. To satisfy the professional body, he would qualify his financial statement. To avoid the strict application of this statute, he would apply to Mr. Sparling's branch for exemption under section 150. The department receives approximately 20 such applications each year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And are rulings issued in connection with those applications?

**Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch, Bureau of Corporation Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Yes, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** These are binding rulings?

**Mr. Sparling:** They are appealable rulings.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Appealable to the Federal Court?

**Mr. Sparling:** To the court in the province in which the head office of the corporation is located.

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** What is the next one?

**Mr. Martin:** Clause 77(1) was also stood, Mr. Chairman. It relates to section 261, subsection (1.3) of the act, "power of directors to authorize continuance." It would add the phrase

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais on pourrait en envisager, en théorie?

**M. Howard:** En théorie, oui. Cela ne s'est jamais produit et ne se produira vraisemblablement jamais.

**Le sénateur Flynn:** Si les responsables le font et que vous n'êtes pas satisfait, feriez-vous appel des règlements?

**M. Howard:** Nous proposerions des règlements au Gouverneur en conseil qui, en fait, abrogeraient ceux de l'ICCA.

**Le sénateur Flynn:** Vous devez abroger les règlements institués en vertu de ce paragraphe d'abord.

**M. Howard:** Nous abrogerions en fait les règlements édictés par l'ICCA. C'est ce que nous avons toujours évité jusqu'à présent.

**Le sénateur Flynn:** Ces règlements ont-ils été édictés conformément à la loi?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sauf votre respect, monsieur le président, j'aimerais reprendre un point que j'ai déjà soulevé tout à l'heure.

Si un comptable estime qu'un règlement édicté par l'ICCA dans ce cas est inapplicable ou inapproprié, ou répressif, peut-il s'attendre à ce que le ministère lui donne gain de cause, s'il y a lieu, ou doit-il s'adresser au corps professionnel?

**M. Howard:** Il pourrait le faire de deux manières, sénateur. Pour satisfaire aux exigences du corps professionnel, il devrait limiter la portée de sa déclaration financière. Afin d'éviter la stricte application de cette loi, il devrait présenter une demande d'exemption en vertu de l'article 150 auprès du bureau de M. Sparling. Le ministère reçoit environ 20 demandes du genre chaque année.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et des décisions sont-elles prises?

**M. F. H. Sparling, Directeur, Direction des corporations, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agit-il de décisions exécutoires?

**M. Sparling:** On peut en interjeter appel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Devant la Cour fédérale?

**M. Sparling:** Devant la cour provinciale où se trouve le siège social de la société.

**Le président:** Approuvé?

**Les sénateurs:** Approuvé.

**Le président:** Quel est le prochain?

**M. Martin:** L'article 77(1) a également été réservé, monsieur le président. Il se rapporte au paragraphe (1.3) de l'article 261 de la loi et porte sur le pouvoir qu'ont les



[Text]

“or continued” and “notwithstanding” to parallel subsection 261(1.1).

The exact wording of the amendment is as follows:

That Bill S-2 be amended by striking out lines 45 and 46 on page 32 and substituting the following:

rated or continued by or under an Act of Parliament other than this Act may, notwithstanding any provision in any other Act of Parliament or any provision in the charter of the body corporate, apply under section 181 for a certifi—

**The Chairman:** Approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I believe there is one more.

**Mr. Martin:** Subclause (2), Mr. Chairman, was stood as well and the recommendation was that it just be approved as is.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** Just to have it clarified in my own mind, referring back to subclause 1(1.2), “. . . may not, by a special resolution under that subsection, make . . .”, you mean that they could do it otherwise.

**Mr. Howard:** Subsection 261(1)(1.2) says that notwithstanding subsection (1.1) the shareholders of a body corporate may not, by a special resolution, detract from the rights of a class of shareholders. That is exactly what it is intended to say.

**Senator Flynn:** Why do you say “by a special resolution”? When you may not, you may not.

**Mr. Howard:** Well, it is by a special resolution under subsection (1.1).

**Senator Flynn:** Could they do it otherwise?

**Mr. Howard:** No, because it can only be done by a special resolution and, indeed, it can only be done under (1.1). That is a very extraordinary power.

**Senator Flynn:** Well, you could say under that subsection, “or otherwise”.

**Mr. Howard:** Quite frankly, in this statute we have avoided the “otherwise” language, which makes you go searching all through the whole thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I don't want to look at the involutions and convolutions in subsection 2 to which subsection 2 refers, but when you redraft subsection 4 of section 261(5)(a), which is what you do on page 33, in effect are you saying that a body incorporated by statute need not apply for continuance under this act but can just continue as it is?

**Mr. Howard:** This is section 261(4) of the act that we are discussing?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, that is right. What I want to know is whether a body incorporated by a special Act of Parliament is relieved from any requirement to be continued under this proposed act.

[Traduction]

administrateurs d'autoriser la prorogation. La modification ajoute «ou prorogée» et «nonobstant» au paragraphe 261(1.1).

Voici les termes exacts de la modification:

Que le bill S-2 soit modifié en supprimant les lignes 45 et 46 à la page 32 et que celles-ci soient remplacées par ce qui suit:

morale constituée ou prorogée en vertu d'une autre loi du Parlement, peuvent, nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute clause de la charte de ladite personne morale, demander conformément à l'article 181 un certificat . . .

**Le président:** Approuvé?

**Des voix:** Approuvé.

**Le président:** Je pense qu'il y en a un autre.

**M. Martin:** Le paragraphe (2) a également été réservé, Monsieur le président et il a été recommandé qu'il soit approuvé tel quel.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Pour que ce soit clair dans mon esprit, revenons au paragraphe 1(1.2) « . . . ne peuvent, par la résolution spéciale, prévue audit paragraphe apporter . . . » vous voulez dire par là qu'ils peuvent procéder autrement?

**M. Howard:** Le paragraphe 261(1)(1.e) stipule que, nonobstant le paragraphe (1.1), les actionnaires d'une personne morale ne peuvent, par une résolution spéciale, supprimer les droits d'une catégorie d'actionnaires. Voilà exactement ce qu'il veut dire.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi dites-vous «par une résolution spéciale»? Quand on ne peut pas, on ne peut pas.

**M. Howard:** C'est par une résolution spéciale conformément au paragraphe (1.1).

**Le sénateur Flynn:** Peuvent-ils agir autrement?

**M. Howard:** Non, car on ne peut le faire que par une résolution spéciale et, vraiment, uniquement aux termes du paragraphe (1.1). C'est un pouvoir extraordinaire.

**Le sénateur Flynn:** On peut dire aux termes de ce paragraphe ou autrement.

**M. Howard:** En fait, dans cette loi, nous avons évité le mot «autrement», qui vous oblige à rechercher dans toute l'affaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne parle pas des méandres du paragraphe 2 auxquels renvoie ce paragraphe, mais lorsque vous remaniez le paragraphe 4 de l'article 261(5)a), ce que vous faites à la page 33, voulez-vous dire qu'une société constituée en corporation conformément à la loi n'a pas besoin de demander sa prorogation aux termes de la présente loi, mais qu'elle peut être prorogée?

**M. Howard:** Parlons-nous de l'article 261(4) de la loi que nous examinons?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, c'est cela. Voici ce que je veux savoir: une société constituée en corporation en vertu d'une loi spéciale du Parlement est-elle tenue de demander sa prorogation aux termes de ce projet de loi?

[Text]

**Mr. Howard:** This provision empowers the Governor in Council to exempt a special act corporation from the mandatory continuance provision set out in subsection 3. In short, under subsection 3, if Part I of the Canada Corporations Act applies to a special act corporation, and that is frequently the case, then because of the wording of subsection 3 that special act corporation is required to continue under the CBCA. Subsection 4 was added to give the Governor in Council power on an exemption basis to exempt any special act corporation from mandatory continuance.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That special act corporation would then have to make an application for an exemption.

**Mr. Howard:** Yes, to the Governor in Council and it would have to obtain an Order in Council. The amendment here was to change the word "regulation" and substitute "order," to ensure that we would not have to go through all of the formal regulation prepublication procedures, when in fact we are dealing with a specific case involving one corporation seeking one exemption.

**Senator Flynn:** When you speak of a special act of Parliament, how far does that go? I have in mind, for instance, Bell Canada, which is incorporated under a special act of Parliament.

**Mr. Howard:** I believe Part I of the Canada Corporations Act does not apply to Bell Canada. I am not sure of that. It is so complicated that you have to look carefully at the constitution of each of the roughly 1,000 special act corporations to find out where they fit in in this mosaic of section 261.

**Senator Flynn:** That may be, but I know that in the Bell Canada bill they try to come under the Canada Corporations Act.

**Mr. Howard:** In theory, the way the statute is now drafted, Bell Canada, as I mentioned in our first meeting here, could become continued under this act. In theory.

**Senator Flynn:** But that would not apply to a crown corporation.

**Mr. Howard:** It depends upon how the crown corporation itself was established. Some of them have been established, for example, under the Canada Corporations Act.

**Senator Flynn:** Yes. I mean that would not be by a special act of Parliament.

**Mr. Howard:** No, but you may have a special act corporation—

**Senator Flynn:** Well, Loto Canada, for example, was incorporated under a special act, I understand.

**Mr. Howard:** Loto Canada was incorporated under the CBCA.

[Traduction]

**M. Howard:** Cette disposition permet au gouverneur en conseil d'exempter une société constituée en vertu d'une loi spéciale de l'obligation de demander la prorogation conformément au paragraphe 3. Bref, en vertu du paragraphe 3, si la Partie I de la Loi sur les corporations canadiennes s'applique à une corporation constituée en vertu d'une loi spéciale, et le cas se présente souvent, aux termes du libellé de ce paragraphe 3, ladite corporation est alors obligée de proroger aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le paragraphe 4 a été ajouté pour donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'exempter une corporation constituée en vertu d'une loi spéciale de l'obligation d'obtenir une prorogation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ladite corporation devrait alors demander une exemption.

**M. Howard:** Oui, elle adresserait sa demande au gouverneur en conseil et elle devrait obtenir un arrêté en conseil. Dans ce cas-ci, l'amendement visait à changer le mot «règlement» et à le remplacer par «décret», pour éviter toutes les procédures formelles d'avis avant la publication lorsqu'il s'agit en fait d'un cas particulier où une seule corporation cherche à obtenir une exemption.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous parlez de loi spéciale du Parlement, qu'entendez-vous par là? Je pense par exemple à la société Bell Canada qui est constituée en vertu d'une loi spéciale du Parlement.

**M. Howard:** Je crois que la Partie I de la Loi sur les corporations canadiennes ne s'applique pas dans le cas de Bell Canada. Je n'en suis pas sûr. C'est tellement compliqué qu'il faut lire attentivement la constitution de chacune des quelque mille corporations constituées en vertu d'une loi spéciale pour savoir quelle est leur situation par rapport à l'article 261.

**Le sénateur Flynn:** C'est peut-être vrai, mais je sais que dans le bill sur Bell Canada, cette dernière société tente de se faire régir désormais par la Loi sur les corporations canadiennes.

**M. Howard:** Selon la façon dont la loi actuelle est rédigée, Bell Canada serait en principe régi en vertu de cette loi; je l'ai d'ailleurs déjà souligné lors de notre première rencontre. En principe.

**Le sénateur Flynn:** Mais cela ne s'appliquerait pas dans le cas d'une société de la Couronne.

**M. Howard:** Cela dépend de la façon dont la société de la Couronne a été créée. Certaines sociétés de la Couronne ont été créées en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, par exemple.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Je veux dire que cela ne se ferait pas par une loi spéciale du Parlement.

**M. Howard:** Non, mais vous pouvez avoir une corporation constituée en vertu d'une loi spéciale...

**Le sénateur Flynn:** Eh bien, Loto Canada, par exemple, a été créée en vertu d'une loi spéciale, sauf erreur.

**M. Howard:** Loto Canada a été créée en vertu de la LCCC.



[Text]

**Senator Flynn:** Yes, it was a dollar item in the estimates. But Air Canada would be considered, for example, as a corporation created under a special Act of Parliament as well.

**Mr. Howard:** Yes, it would be. But it would not fall within the provision we are considering here now, because Part I of the Canada Corporations Act would not apply to it.

**Senator Flynn:** No?

**Mr. Howard:** No, but you do have some special act corporations to which Part I of the Canada Corporations Act applies. Telesat is an example of a special act corporation to which Part I of the Canada Corporations Act applies. In theory, it would automatically have to be continued here unless it obtained an exemption order from the Governor in Council.

**Senator Lang:** And if it did not obtain an exemption and did not apply for continuance, then it would lapse.

**Mr. Howard:** That is right, sir. It would be automatically dissolved at the end of 1980.

**Senator Flynn:** You are referring to Telesat.

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Lafond:** Is it contemplated that any orders issued under section 261, subsections (4) and (5) would be orders of single instance and not orders of general application to the corporate bodies?

**Mr. Howard:** As I mentioned earlier, sir, all of these orders would apply to a specific case involving only one corporation. It would, in short, be exemption orders applying to that one corporation.

**Senator Lafond:** Thank you.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There are approximately 1,000 federal special act companies.

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Generally speaking, I take it it will facilitate their activity, if they can be continued under the Canada Business Corporations Act.

**Mr. Howard:** Yes, sir. Our assumption is that most of them in time should be strongly urged to continue under the CBCA for many reasons. One of the obvious reasons is that most of them are not required even to file an annual return with the Director of the corporations branch. We have no idea if they have any actual business existence at all. Most of them are small railway companies established during the late 19th century or the early part of this century. Nobody knows where they are today.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, taking Senator Flynn's example with reference to Bell Canada, where they have to come to Parliament from time to time for amendments to their charter, if they can apply under this act, then the need to apply to Parliament for those changes is obviated.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il s'agissait d'un poste d'un dollar dans le budget. Air Canada cependant pourrait également être considéré comme un exemple de corporation créée en vertu d'une loi spéciale du Parlement.

**M. Howard:** Oui, on pourrait prendre Air Canada comme exemple. Mais, Air Canada ne serait pas soumis à la disposition que nous étudions maintenant puisque la Partie I de la Loi sur les corporations canadiennes ne s'applique pas dans son cas.

**Le sénateur Flynn:** Non?

**M. Howard:** Non, mais il existe des corporations créées en vertu d'une loi spéciale qui sont régies par la Partie I de la Loi sur les corporations canadiennes. Télésat en est un exemple. En principe, la société Télésat serait obligée d'obtenir une prorogation en vertu de cette loi à moins qu'elle n'obtienne une exemption du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Lang:** Et si Télésat n'obtenait pas d'exemption et ne demandait pas de prorogation, Télésat serait dissout.

**M. Howard:** C'est exact, Monsieur. Télésat serait automatiquement dissout à la fin de l'année 1980.

**Le sénateur Flynn:** Vous faites allusion à Télésat?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Lafond:** Les décrets émis en vertu des paragraphes (4) et (5) de l'article 261, seraient-ils envisagés comme des décrets s'appliquant à des particuliers et non à l'ensemble des corporations?

**M. Howard:** Monsieur, comme je l'ai indiqué précédemment, tous ces décrets porteraient sur un cas particulier intéressant une seule corporation. En somme, il s'agirait de décrets d'exemption s'appliquant uniquement à cette corporation.

**Le sénateur Lafond:** Merci.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On compte environ 1,000 sociétés créées en vertu de lois fédérales spéciales?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De façon générale, j'imagine que si elles peuvent être prorogées en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, cela facilitera leur exploitation.

**M. Howard:** Oui, monsieur. Nous supposons qu'à la longue, il faudrait encourager fortement la plupart d'entre elles à proroger en vertu de la LCCC pour diverses raisons. Une des raisons les plus évidentes est que la plupart d'entre elles ne sont même pas tenues de remettre une déclaration annuelle au directeur du service des corporations. Nous ne savons absolument pas si elles sont encore actives dans le commerce. Dans la plupart des cas, il s'agit de petites sociétés de chemin de fer créées vers la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle. Personne ne connaît leur situation actuelle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Eh bien, je reprends l'exemple du sénateur Flynn, qui a indiqué que Bell Canada doit, de temps à autre, demander au Parlement de modifier sa charte: donc si cette loi s'applique dans son cas, l'obligation de s'adresser au Parlement est abrogée.

[Text]

**Mr. Howard:** Yes. Formally, they would no longer be required to seek the approval of Parliament, for example, for a capital increase change. They would have to seek the approval of the CTC or the CRTC, whichever regulatory body has control over that particular function.

**The Chairman:** Are there any further questions? I believe we had stood this part. Do we approve the clause?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** And the particular amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Flynn:** With some hesitation.

**Mr. Martin:** The next one is clause 78. I believe that we stood this clause because it related to the coming into force of the amendments. There is one more after that, in the annex. Clause 78 was stood the last time the committee met.

**The Chairman:** There is no reason why we cannot approve it. Is clause 78 approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** The other one relates to the annex, on page 102. It relates to subsection (3) of section 121. Inside are trading definitions. It is to correct an omission from the proposed French version. The amendment is as follows:

That the French version of the schedule to Bill S-2 be amended by striking out line 1 on page 102 and substituting the following:

(3) Aux fins de la présente partie

(a) lorsqu'une personne morale devient initiée—

**Mr. Howard:** To simplify matters, what was left out was an accidental typographical error. We left out the preamble at the beginning of subsection 3:

Aux fins de la présente partie—

**The Chairman:** Are there any questions on that?

**Senator Flynn:** I think it would be better if the report read: des rapports exigés.

But it does not matter. I do not insist on that. It is all right.

**The Chairman:** Are there any questions on the proposed change?

**Senator Flynn:** No.

**The Chairman:** Then the proposed change is carried. That closes the door on any further amendments, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** Before this committee.

**Mr. du Plessis:** Mr. Chairman, may I make an observation at this point? I have been reflecting on the decision of the committee taken at the beginning of this meeting to strike out clause 1. I would like to express some reservations that I have about that procedure. I understand that the French version of Bill S-3, the proposed new Canada Non-profit Corporations Act, that will be coming before this committee shortly, is identical to the French version of the Canada Business Corporations Act that is referred to in section 1 of this bill. If the committee takes a position with regard to the new French

[Traduction]

**M. Howard:** Oui. Techniquement, Bell Canada ne serait plus obligé d'obtenir l'assentiment du Parlement, par exemple, pour une augmentation du capital. Ils devraient obtenir l'approbation de l'organisme de réglementation qui détient les pouvoirs dans ce domaine: soit le CCT, soit le CRTC.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Selon moi, nous avons déjà réservé cette partie. L'article est-il approuvé?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Et l'amendement spécial?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Flynn:** Nous hésitons cependant quelque peu.

**M. Martin:** Article 78. Cet article a selon moi été réservé parce qu'il porte sur la mise en application des amendements. Il y en a encore un à l'annexe. L'article 78 a été réservé lors de la dernière séance du comité.

**Le président:** Rien ne nous empêche de l'adopter. L'article 78 est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'autre se trouve à la page 102 de l'annexe. Il s'agit du paragraphe 121 (3). Il définit les transactions entre initiés. L'amendement vise à corriger une omission dans la version française proposée. Il est ainsi libellé:

La version française de l'annexe du bill S-2 est modifiée en remplaçant la ligne 1, page 102, par ce qui suit:

(3) Aux fins de la présente partie

(a) lorsqu'une personne morale devient initiée—

**M. Howard:** Pour clarifier la situation, disons que cette omission découlait d'une erreur typographique. Nous avons omis le préambule du paragraphe 3:

aux fins de la présente partie—

**Le président:** Y a-t-il des questions à ce sujet?

**Le sénateur Flynn:** Je crois qu'il serait préférable d'ajouter: des rapports exigés.

Mais cela n'est pas important. Je n'insiste pas sur ce point. ça va.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions concernant le changement proposé?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le président:** L'amendement est donc adopté. Monsieur Howard, il n'y a pas d'autres amendements.

**M. Howard:** En ce qui concerne ce comité.

**M. du Plessis:** Monsieur le président, à ce stade-ci, puis-je faire une observation? J'ai critiqué le fait que le comité avait, au début de la séance, décidé de biffer l'article 1. J'aimerais émettre certaines réserves au sujet de cette façon de procéder. Je crois comprendre que la version française du bill S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif, dont ce comité sera bientôt saisi, est identique à la version française de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, mentionnée à l'article 1 du présent projet de loi. Si, au moment d'étudier ce projet de loi, le comité prend une décision en ce



[Text]

version of the Canada Business Corporations Act, in dealing with this bill, it will then have to take a similar position with regard to Bill S-3, when that bill comes before this committee—

**Senator Flynn:** And then there would be no French version at all.

**Mr. du Plessis:** In effect, the committee would be saying that it is not competent to deal with the French version of either bill. Another observation is that in the last motion the committee has just corrected an omission from the proposed French version which, at the beginning of the meeting, it said it would not be dealing with in that it would be striking out clause 1. I suggest that it would perhaps be better to leave in clause 1. If the Quebec Bar makes a report and it is dealt with by the House of Commons, and, as a result of that report, amendments are suggested, in the normal course of events those amendments would come back to the Senate and would be approved by this committee.

**The Chairman:** The objection is well founded. We have dealt with clause 1 by striking it out. Therefore the appendix goes out also.

**Senator Flynn:** The point that Mr. du Plessis is making is serious in that when we come to Bill S-3, if we want to be logical, we would adopt only the English version and there would be no French version at all.

**Mr. du Plessis:** Because the two are identical.

**Senator Flynn:** If we do not adopt the French version of the new one, we still have the present one; whereas in Bill S-3, if we do not approve the French version there will be none at all.

**The Chairman:** By the time we get to Bill S-3, Bill S-2 may have been finally disposed of. If it isn't—

**Senator Flynn:** But we will be approving the French version of Bill S-3 after having refused to approve the French version of Bill S2.

**The Chairman:** How do you know we will?

**Senator Flynn:** We certainly will not approve only the English version of Bill S-2.

**The Chairman:** That is what we are doing here.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, may I make a suggestion?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Martin:** I would like to suggest that the committee adopt clause 1 as it is, and, in the event that there are to be any changes, they could be handled in the proper manner when the bill goes to the House of Commons, rather than, as we were suggesting earlier, trying to fit it in between stages. If we were to adopt it in the normal manner, it would have to come back here as an amendment. That would get us over the hurdle and at the same time allow the bill to go forward with the French version basically intact.

**Senator Flynn:** What was the reason for the decision to strike out clause 1?

[Traduction]

qui concerne la nouvelle version française de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, il devra adopter une position analogue lorsqu'il étudiera le bill S-3.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y aurait alors aucune version française.

**M. du Plessis:** En réalité, le comité avouerait qu'il lui est impossible de corriger la version française de l'un ou l'autre bills. En outre, à la suite de la dernière motion, le Comité vient de corriger une omission dans la version française proposée, dont il avait convenu, au début de la séance, de ne pas s'occuper, outre qu'il devait biffer l'article 1. Selon moi, il serait peut-être préférable de garder l'article 1. Si le Barreau du Québec rédige un rapport dont sera saisi la Chambre des communes et que des modifications sont proposées à la suite de ce rapport, ces amendements seront, selon la procédure normale, présentés de nouveau au Sénat et approuvés par le présent Comité.

**Le président:** L'objection repose sur des motifs pertinents. Nous avons réglé cette question en biffant l'article 1. Par conséquent, il faut également supprimer l'annexe.

**Le sénateur Flynn:** Le point soulevé par M. du Plessis est très important: lorsque nous étudierons le bill S-3, il faudra, si l'on veut être logique, adopter uniquement la version anglaise et biffer la version française.

**M. du Plessis:** Parce que les deux sont identiques.

**Le sénateur Flynn:** Si nous n'adoptons pas la nouvelle version française, nous aurons toujours l'ancienne; dans le cas du bill S-3, si nous n'adoptons pas la version française, il n'y en aura donc aucune.

**Le président:** Lorsque nous serons saisis du bill S-3, l'étude du bill S-2 sera peut-être terminée. Sinon . . .

**Le sénateur Flynn:** Nous adopterons alors la version française du bill S-3 après avoir refusé d'approuver la version française du bill S-2.

**Le président:** Comment pouvez-vous prévoir cela?

**Le sénateur Flynn:** Nous n'approuverons certes pas uniquement la version anglaise du bill S-2.

**Le président:** C'est ce que nous faisons ici.

**M. Martin:** Monsieur le président, puis-je faire une proposition?

**Le président:** Oui.

**M. Martin:** J'aimerais proposer que le Comité adopte peut-être l'article 1 tel quel, et, dans le cas où il y aurait des modifications, elles pourraient être apportées de façon adéquate quand le projet de loi sera débattu à la Chambre, plutôt que d'essayer de le faire en deux étapes, comme je l'ai mentionné plus tôt. Si nous devons procéder à l'adoption du projet de loi de la façon habituelle, il devrait revenir ici sous forme d'amendement. Cela éviterait les obstacles et en même temps nous permettrait de conserver la version française pratiquement telle quelle.

**Le sénateur Flynn:** Pour quel motif a-t-on décidé de retrancher l'article 1?

[Text]

**The Chairman:** We have no evidence as to the French version.

**Senator Flynn:** Are we expecting some?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** When?

**The Chairman:** Not until the middle of January. This idea is to dispose of the bill and get it to the Commons before the Christmas recess.

**Senator Flynn:** Do you think any purpose would be served by sending it right away to the Commons?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** Then we might as well adopt the French version and let them deal with it.

**The Chairman:** They will not be able to deal with it before the middle of January.

**Senator Flynn:** Then let us wait.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Flynn, you are suggesting that we retain the draft here?

**Senator Flynn:** Sure, or that we wait for evidence. If there is nothing to be gained by sending the bill right away to the House of Commons, we might as well wait, hear the evidence, and pass the French version. Otherwise let us pass it now and let the Commons deal with it if they have evidence on it in due course.

**Senator Lang:** But we are expecting it back, in any event, are we not, Mr. Chairman? Apart from the French version, are you expecting any other amendment?

**Mr. Martin:** I do not anticipate that, unless, of course, between now and the time it goes into the House the department comes up with some more amendments, which I suppose is entirely possible, in view of the fact that there is a certain number of days between now and then.

**Senator Flynn:** If there is no urgency from the government's or the department's viewpoint, I would suggest that we wait before making our report so as to have someone who would say that he has examined the French version and is satisfied with it, or suggest amendments, if necessary. That is if there is no urgency as far as the government is concerned, as I say. I doubt if they will do anything with it before Christmas, anyway.

**Mr. Martin:** My only concern there, Mr. Chairman—and it may not be an important one—is that in the clog-up of business coming up in the House it seems to me it is the type of bill that might go through second reading fairly quickly—I am just supposing it might, anyway—and get into committee, and if there was a lapse at some point it might just be possible for the House Leader to slip it into the system; but whether that is likely to occur between now and Christmas or not, I do not know.

[Traduction]

**Le président:** Nous n'avons aucune déposition pour la version française.

**Le sénateur Flynn:** En attendons-nous?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Quand?

**Le président:** Pas avant la mi-janvier. Il s'agit de terminer le projet de loi et de l'envoyer aux Communes avant le congé de Noël.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous qu'il serait utile de l'envoyer immédiatement aux Communes?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Alors nous devrions adopter la version française et les laisser en discuter.

**Le président:** Ils ne pourront en discuter avant la mi-janvier.

**Le sénateur Flynn:** Alors attendons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sénateur Flynn, voulez-vous dire que nous devrions garder le projet ici?

**Le sénateur Flynn:** Certainement, ou que nous attendions d'avoir une déposition. Si nous n'avons aucun intérêt à envoyer le projet de loi immédiatement à la Chambre des communes, il est préférable d'attendre, d'entendre les témoignages, et d'adopter la version française. Autrement adoptons-la immédiatement et laissons les Communes en discuter. Si elle reçoit des témoignages à temps.

**Le sénateur Lang:** Mais nous nous attendons à ce qu'il revienne, de toute façon, n'est-ce pas monsieur le président? A part la version française, attendez-vous d'autres amendements?

**M. Martin:** Je ne m'attends pas à cela, à moins que, bien entendu, le ministère présente de nouveaux amendements d'ici à ce qu'il soit débattu à la Chambre, ce qui est tout à fait possible, étant donné qu'il y a encore plusieurs jours à venir.

**Le sénateur Flynn:** Si, de l'avis du gouvernement ou du ministère, il n'y a aucune urgence, je propose que nous attendions avant de faire notre rapport afin d'avoir quelqu'un qui pourra déclarer qu'il a étudié la version française, qu'il l'a approuvée ou qu'il a proposé des amendements, si nécessaire. Dans le cas où il n'y a aucune urgence pour le gouvernement, comme je l'ai dit. Je doute qu'il ait le temps d'en discuter avant Noël de toute façon.

**M. Martin:** Ma seule préoccupation, monsieur le président—et elle n'est peut-être pas importante—c'est que, selon moi, vu le volume de travail dont la Chambre aura à faire face d'ici peu, ce projet de loi pourrait être adopté en deuxième lecture assez rapidement—je ne fais que des suppositions, mais c'est possible de toute façon—et être discuté en comité; et si à un moment donné se glisse un peu de temps libre, il pourrait être possible pour le leader de la Chambre de l'inscrire à l'ordre du jour; quant à savoir si cela va se produire entre aujourd'hui et Noël, je ne puis l'affirmer.



[Text]

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, as a result of our discussions yesterday with some of the Quebec Bar members, I do not think you will get their report, certainly, before the fifteenth of January. I find it incongruous to pass the bill by striking out clause 1. I would pass it with the French text as we have it. It is much more diplomatic.

**Senator Flynn:** We should keep the bill at least until we come back in January.

**Senator Macnaughton:** A lot of people have worked on the French text, and I would not expect the report from the Bar to be that critical.

**Mr. du Plessis:** I would think this committee would be in a better position to deal with the report of the Bar and consider it in more detail than the House would.

**Senator Flynn:** Yes. Mr. Martin, with great respect, I do not think you would gain anything, really, by having the bill receive second reading before Christmas. Surely if you have it by the end of January you will be just as far ahead. You will probably be more satisfied, and the House might be more satisfied, with us if we have looked at the French version.

**Mr. Martin:** This does leave a general assumption that there will probably be changes to the French version as a result of the Quebec Bar's examination.

**Senator Flynn:** Possibly, but let us say that if everything goes well, and there are no amendments, we will at least have considered it adequately.

**Senator Cook:** Would we not be in a very awkward position if we passed this now, and if it were to turn out subsequently that there were errors and omissions in it?

**Mr. du Plessis:** That is correct, and it should be noted that the committee has already amended certain portions of the French version, by the motions that have been passed this morning. Also, if the committee does not pass clause 1, it would be in danger of creating the impression that the Senate is not competent to deal with the French version of a bill.

**Senator Flynn:** If we keep this until January I may find time to read the French version, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are you undertaking to do that, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** Well, I am undertaking that if we get a report from the Bar, and you send it to me in advance, I will try my best to have a look at it.

**The Chairman:** There is one point I want to make. We do not have any evidence supporting the French version before us. That is why I suggested we could rely on Mr. Geoffrion, if he could tell us that there are no differences.

**Senator Flynn:** If there were any rush, I would say that this would be the way to go about it; but if there is no rush—and it

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, après nos discussions d'hier avec certains membres du Barreau du Québec, je ne crois pas que vous receviez leur rapport avant le 15 janvier. Je trouve inacceptable d'adopter le projet de loi en retranchant l'article 1. Je l'adopterais avec le texte français tel que nous l'avons. Ne croyez-vous pas que c'est beaucoup plus diplomatique?

**Le sénateur Flynn:** Nous devrions conserver ce projet de loi au moins jusqu'à ce que nous revenions, en janvier.

**Le sénateur Macnaughton:** Un grand nombre de personnes ont travaillé sur le texte français, et je ne m'attends pas à ce que le rapport du Barreau soit très sévère.

**M. du Plessis:** Je crois que notre comité est beaucoup mieux placé que la Chambre pour discuter du rapport du Barreau et l'étudier en détail.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Monsieur Martin, avec tout mon respect, je ne crois pas que nous puissions gagner quoi que ce soit, réellement, en soumettant le projet de loi pour deuxième lecture à la Chambre avant Noël, et comme vous le dites, d'une façon très optimiste, cela est possible. Sûrement que si vous l'avez à la fin de janvier vous serez tout aussi avancé. Vous serez probablement plus satisfait et la Chambre aussi, si nous parvenons à examiner la version française.

**M. Martin:** Cela laisse supposer en quelque sorte que des modifications seront probablement apportées à la version française par suite de l'examen effectué par le Barreau du Québec.

**Le sénateur Flynn:** C'est possible mais disons que si tout se passe bien et qu'il n'y ait pas d'amendement, nous aurons au moins procédé à un examen convenable.

**Le sénateur Cook:** Ne serions-nous pas dans une situation très embarrassante si nous adoptions ce bill maintenant et s'il s'avérait ultérieurement qu'il contient des erreurs et des omissions?

**M. du Plessis:** C'est exact, et je tiens à souligner que le Comité a déjà amendé certaines parties de la version française par les motions que nous avons adoptées ce matin. Le Comité risquerait en outre, s'il n'adopte pas l'article 1, de donner l'impression que le Sénat n'a pas la compétence nécessaire pour s'occuper de la version française d'un bill.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, si nous réservons le bill jusqu'en janvier, j'aurai peut-être le temps de lire la version française.

**Le président:** Allez-vous entreprendre cette tâche, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Je l'entreprendrai si nous recevons un rapport du barreau; et si vous me le faites parvenir par avance, je m'efforcerai de l'examiner.

**Le président:** Il y a une question que je voudrais soulever. Nous n'avons aucun témoignage à l'appui de la version française dont nous sommes saisis. C'est la raison pour laquelle j'ai avancé que nous pourrions nous fier à M. Geoffrion s'il nous disait qu'il n'y a pas de différences.

**Le sénateur Flynn:** S'il y avait urgence, je dirais que cela serait la meilleure façon de procéder, mais s'il n'y a pas

[Text]

seems to me that there is none—I would prefer the committee to stop dealing with the bill now.

**The Chairman:** There is a rush to the extent that we want to get it out of our platter.

**Senator Flynn:** Yes, but if it were to be held until January, what difference would it make?

**The Chairman:** It would be through the committee and back into the Senate.

**Senator Flynn:** By the end of January?

**The Chairman:** No, before we adjourn.

**Senator Flynn:** What difference would it make? It will not prevent you from sleeping if we have this bill held up here, will it?

**The Chairman:** My reason is a very selfish one. I will not have to worry about it any more.

**Senator Flynn:** Would you really worry because we stood the French version?

**The Chairman:** I would when I came back and had to pick up some words of it.

**Mr. Martin:** There is one additional aspect of this on which I perhaps should get the feeling of the committee through you, Mr. Chairman. If you do decide to hold the bill here in committee, what would be your position in the event that the department came up with a few additional amendments between now and then?

**The Chairman:** We would deal with them.

**Senator Flynn:** That is correct. We would deal with them. There is no problem. I am very sympathetic to the viewpoint of the Chairman, but I am quite sure that I, for one, will not worry about the bill if we hold it until we come back in January.

**Senator Cook:** It seems to me that if, after January, we do not hear anything from the Bar, then we could perhaps rely on Mr. Geoffrion; but at the moment I do not think we would be wise to do that.

**The Chairman:** Well, the department has no objection to standing the bill and having it remain in committee; but we should change the motion we passed at the beginning of the meeting today about striking out clause 1.

**Senator Lang:** We should leave it as stood.

**The Chairman:** Clause 1 stands?

**Senator Flynn:** Yes.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, would there be any merit at all in an interim report?

**The Chairman:** I do not think so.

**Senator Flynn:** No, because they are not dealing with it in the other place.

**Senator Cook:** Is there any possibility of advising the Quebec Bar that they do not have to wait until we come back, and that the quicker they get their report in the better? We do not want them to feel that since we are not going to come back

[Traduction]

d'urgence—et il me semble qu'il n'y en a aucune—je préférerais que le Comité cesse d'étudier le bill maintenant.

**Le président:** Il y a urgence dans la mesure où nous désirons que cette question soit réglée.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais si l'on réservait le bill jusqu'en janvier, qu'elle serait la différence?

**Le président:** Il y aurait étude en comité et rapport au Sénat.

**Le sénateur Flynn:** Avant la fin de janvier?

**Le président:** Non, avant la fin de la session.

**Le sénateur Flynn:** Quelle différence y a-t-il? Cela ne va pas vous empêcher de dormir que nous réservions ce projet de loi, n'est-ce pas?

**Le président:** Ma raison est de nature très égoïste. Je n'aurai plus à m'en soucier.

**Le sénateur Flynn:** Cela vous ennuierait-il vraiment que nous réservions la version française?

**Le président:** Oui, lorsque je reviendrai et que je devrai en relever certains termes.

**M. Martin:** Il y a un autre aspect sur lequel je devrais peut-être connaître le point de vue du comité par votre intermédiaire, monsieur le président. Si vous décidez de réserver le projet de loi, quelle serait votre position au cas où le ministère déciderait d'y apporter encore quelques modifications d'ici là.

**Le président:** Nous les étudierions.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact. Nous les étudierions. Il n'y a aucun problème. Je partage tout à fait le point de vue du président, mais je suis persuadé qu'en ce qui me concerne, je ne me ferais pas de mauvais sang si nous le réservions jusqu'en janvier.

**Le sénateur Cook:** A mon avis, si après janvier nous n'avons aucune nouvelle de l'Ordre des avocats, nous pourrions peut-être alors faire appel à M. Geoffrion; mais pour le moment, je ne pense pas ce soit souhaitable.

**Le président:** Le ministère n'a aucune objection à ce que le projet de loi soit réservé et qu'il reste au comité; mais nous devrions changer la motion que nous avons adoptée au début de la réunion d'aujourd'hui avant de supprimer l'article I.

**Le sénateur Lang:** Nous devrions le laisser tel qu'il a été réservé.

**Le président:** Faut-il réserver l'article I?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, y aurait-il lieu d'avoir un rapport provisoire?

**Le président:** Je ne le pense pas.

**Le sénateur Flynn:** Non, car on ne l'étudie pas ailleurs.

**Le sénateur Cook:** Est-il possible d'informer l'Ordre des avocats du Québec qu'il n'a pas à attendre la reprise de la session et qu'il serait préférable qu'il ait son rapport le plus tôt possible? Puisque nous ne reprendrons nos travaux qu'à la fin



[Text]

until the end of January that they have to wait until then to present their report.

**Senator Flynn:** They could circulate the report to the committee.

**The Chairman:** There are some special act companies, or companies incorporated under the Canada Corporations Act, which are in the process of making a determination as to whether they would continue under the Canada Business Corporations Act. They have been following our deliberations very closely, because they have been calling me and saying, "When do you expect that this thing will come in, because, in our present position, there are certain things we cannot do under the continuance under the CBCA that we can do presently; but we have to know where this is going and when it is going." It will interfere with their business operations.

**Senator Flynn:** I was very clear on that. I do not think anything could be gained by passing the bill today, because the best that can happen—and I doubt very much that it would—is that this bill would get second reading in the House before Christmas. If this were not to happen, and I think it will not, we would have the same situation when we came back in January.

**Senator Cook:** The House is not going to pass it without the French version, anyhow, so whatever happens it is going to be held up.

**Mr. du Plessis:** The House might not even approve it on second reading, because the purpose of second reading is to approve the bill in principle. It could be argued that the principle of this bill is to present a new French version and to make other amendments, so there could be a debate on second reading on that very point.

**Mr. Martin:** There is no objection from our point of view, Mr. Chairman, at all.

**The Chairman:** Well then, first of all, we will change our approval that we gave at the beginning of the meeting today with regard to striking out clause 1, and clause 1 remains in the bill before us. We have approved of all the provisions in the bill now except clause 1.

**Senator Molson:** Which we have amended. I am sorry. We amended it through the French version, to which clause 1 applies.

**Senator Flynn:** We have made a light amendment.

**The Chairman:** I think once we struck out clause 1 we did not have anything to amend.

**Senator Cook:** Very ingenious.

[Traduction]

de janvier, je ne veux pas qu'ils aient l'impression qu'ils doivent attendre jusqu'à cette date-là pour présenter leur rapport.

**Le sénateur Flynn:** Ils pourraient faire circuler leur rapport parmi les membres du Comité.

**Le président:** Il y a quelques sociétés qui relèvent de lois spéciales, ou des sociétés constituées dans le cadre de la Loi sur les corporations canadiennes, qui étudient actuellement si elles continueront ou non à relever de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Leurs dirigeants suivent très attentivement nos délibérations, parce qu'ils m'ont déjà appelé à diverses reprises pour me demander: «Quand pensez-vous que cette loi sera adoptée, parce que dans notre situation actuelle, il y a certaines opérations que nous ne pouvons pas effectuer en continuant à relever de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, et que nous pouvons effectuer actuellement, mais nous devons connaître la décision que vous prendrez et la date à laquelle vous le ferez.» Cette incertitude gênera leurs opérations commerciales.

**Le sénateur Flynn:** J'ai été très explicite sur ce point. Je ne pense pas qu'on pourra gagner quoi que ce soit en adoptant le bill aujourd'hui, parce que mieux auquel on peut s'attendre, et je doute énormément que ce sera le cas, c'est que le présent projet de loi soit adopté en deuxième lecture à la Chambre avant la Noël. Si cela devait se produire, et je pense que ce ne sera pas le cas, nous nous trouverons dans la même situation lorsque nous reprendrons nos travaux en janvier.

**Le sénateur Cook:** De toute façon, la Chambre ne l'adoptera pas sans la version française, par conséquent quoi qu'il arrive, son adoption sera retardée.

**M. du Plessis:** Il est même possible qu'ils ne l'adopteront pas en deuxième lecture, parce que cette dernière vise l'adoption en principe du bill. On pourrait soutenir que l'objectif fondamental de présent projet de loi est de présenter une nouvelle version française et d'apporter d'autres modifications, afin que ce point même fasse l'objet d'un débat en deuxième lecture.

**M. Martin:** Nous n'avons aucune objection, monsieur le président.

**Le président:** Dans ces conditions, tout d'abord, nous allons retirer l'autorisation que nous avons donnée aujourd'hui au début de la réunion en ce qui concerne la suppression de l'article 1 du bill, par conséquent, il demeure dans le bill que nous avons devant nous. Actuellement, nous avons approuvé toutes les dispositions du bill excepté l'article 1.

**Le sénateur Molson:** Que nous avons modifié. Je suis désolé. Nous l'avons modifié par l'intermédiaire de la version française qui vise l'article 1.

**Le sénateur Flynn:** Nous avons procédé à une légère modification.

**Le président:** Une fois l'article 1 éliminé nous n'aurions plus rien à modifier.

**Le sénateur Cook:** Très ingénieux.

[Text]

**The Chairman:** Simply for the transcript, I would say that the contemplated amendment of the French version is not dealt with by the committee, so that the bill remains in the committee. Is that right?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Flynn:** With clause 1, and any amendment to the French version.

**The Chairman:** If the department comes back to us with more amendments, while the bill is still before us, we will hear them, or if any members of the public come in we will hear them also.

**Senator Flynn:** Very good.

**The Chairman:** Is there anything further you want to add?

**Mr. Martin:** I would just like to thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for these four sessions we have had enabling us to get through this. I hope we can deal with the matter of clause 1 and any further amendments, which I trust will be few in number, in one sitting in the new year. Then, hopefully it will be passed in the Senate and sent to the Commons for consideration.

**The Chairman:** There is one point I should mention which I have already raised with Mr. Martin and Mr. Howard. In our report on the Canada Business Corporations Act, in March 1975, in the concluding paragraph we said that:

In addition, the Ministry refers to the provisions of Part XIV of the Bill relating to Fundamental Changes and suggests that in the non-insolvency bankruptcy situation these provisions would permit any type of corporate reorganization which heretofore could have been conducted under the reorganization provisions. Your Committee doubts that such is the case. In particular, the ability under court supervision to force an exchange of securities in various circumstances seems to be lacking. On the other hand the insertion of reorganization provisions into the Bill at this time would require careful consideration and a substantial change in the Bill. The Ministry has undertaken to give this matter careful consideration and, if desirable, include reorganization provisions in the first amending bill which is introduced. Your Committee recommends that this course of action be followed.

I should point out to you that this undertaking, as I see it, has been honoured in this bill by introducing the provisions in relation to arrangements of all kinds and we have approved that. This is another undertaking that has been fully honoured. Is that properly said, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** We gave an undertaking in 1966 to come back quickly with the Bankruptcy Act. I hope we will fulfill that one soon, too.

**Senator Lang:** How many undertakings, generally, in all legislation, do you still have left on your list, Mr. Chairman?

**The Chairman:** You must remember, that in 1974, when John Turner appeared before us, he was then Minister of Finance and we were dealing with income tax amendments.

[Traduction]

**Le président:** Mais simplement pour la transcription, je dirais que le Comité ne s'occupe pas de la modification proposée de la version française de sorte que le bill reste au Comité. Est-ce exact?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Flynn:** Avec l'article 1, et toute modification apportée à la version française.

**Le président:** Si le ministère ou un représentant du public apporte d'autres amendements alors que nous étudions toujours le bill, ou si le public en exige d'autres, nous l'entendrons.

**Le sénateur Flynn:** Très bien.

**Le président:** Voulez-vous ajouter autre chose?

**M. Martin:** J'aimerais simplement vous remercier, monsieur le président, ainsi que les membres du Comité, pour ces quatre séances qui ont permis d'en arriver là. J'ose espérer que nous pourrions régler la question de l'article 1 et de toutes les modifications ultérieures, lesquelles, je l'espère, seront peu nombreuses, en une séance l'an prochain. Il sera alors—nous l'espérons—adopté par le Sénat, et renvoyé aux Communes pour y être étudié.

**Le président:** Je crois qu'il faudrait que je mentionne un autre point que j'ai d'ailleurs déjà soulevé avec MM. Martin et Howard. Dans notre rapport sur la loi sur les corporations commerciales canadiennes en mars 1975, nous déclarions dans le dernier paragraphe:

En outre, le Ministère fait mention des dispositions de la Partie XIV du bill qui traite des modifications de structure et il suggère que, dans des situations de faillite sans insolvabilité, ces dispositions permettraient tout genre de réorganisation de corporation qui, jusqu'ici, aurait été possible en vertu des dispositions de réorganisation. Le Comité en doute. En particulier, la capacité d'obliger, sous surveillance judiciaire, à un échange de valeurs en diverses circonstances semble faire défaut. D'autre part, l'insertion de dispositions de réorganisation dans le bill en ce moment exigerait une étude attentive et une modification considérable du bill. Le Ministère s'est engagé à étudier soigneusement cette question et à inclure, si cela est souhaitable, des dispositions de réorganisation dans le premier bill modificateur qui sera présenté. Votre Comité recommande de suivre cette méthode.

Je devrais souligner que, selon moi, ce projet de loi concrétise cette promesse, grâce aux nouvelles dispositions visant toutes sortes de transactions, et nous y avons souscrit. C'est là un autre engagement que nous avons pleinement tenu. Est-ce bien dit, monsieur Howard?

**M. Howard:** En 1966, nous avons promis de revenir rapidement avec la Loi sur la faillite. J'espère que nous pourrions respecter aussi cet engagement assez rapidement.

**Le sénateur Lang:** En général, combien d'engagements y a-t-il encore sur votre liste de lois, monsieur le président?

**Le président:** Vous vous souvenez qu'en 1974, lorsque John Turner avait comparu devant nous en tant que ministre des Finances, nous étudions les amendements du projet de loi sur



*[Text]*

He stated to us, at the conclusion of that hearing, that the amendments which were incorporated in that bill in 1974 represented the completion of all the original undertakings given in relation to the income tax legislation starting in 1971. There are several undertakings outstanding but I am sure we will get to them—or else!

The committee adjourned.

*[Traduction]*

l'impôt sur le revenu. En fin de séance, il nous avait dit que les amendements qui avaient été alors ajoutées à ce projet de loi—en 1974—concrétisaient tous les engagements qui avaient été pris à ce sujet dès 1971. Il y a encore de nombreuses promesses à réaliser, mais je suis convaincu que nous allons nous y attaquer, il le faut.

Le Comité suspend ses travaux.

---













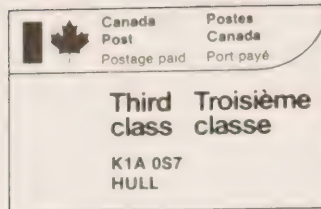












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of  
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Glen Stanley, Assistant Director, Corporations Branch;

Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du Minis-  
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la  
consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Glen Stanley, directeur adjoint, Direction des  
corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du  
contentieux.

Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977



Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, December 7, 1977

Issue No. 11

### Seventh Proceedings on:

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

REPORT OF THE COMMITTEE

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 7 décembre 1977

Fascicule n° 11

### Septième fascicule concernant:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---

RAPPORT DU COMITÉ

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of any bill relating to income tax based on Budget Resolutions including the 31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently changed, in advance of any such bill coming before the Senate, the Ways and Means Motions of 20th October, 1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax application Rules, 1971, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 7, 1977

(17)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. *in camera* to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Lang, McIlraith, Molson and Walker. (15)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Bosa. (1)

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. Thomas S. Gillespie;  
Mr. C. Albert Poissant; and  
Mr. Helmut Birk.

The Committee proceeded to the study of a draft report respecting the above subject and, following discussion thereon, it was *Agreed* that the Report be adopted as amended; and that it be Tabled in the Senate tomorrow, December 8, 1977.

At 5:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 DÉCEMBRE 1977

(17)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à huis clos à 14 h 30:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Lang, McIlraith, Molson et Walker. (15)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bosa. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie;  
M. C. Albert Poissant; et  
M. Helmut Birk.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport sur le sujet susmentionné et, après discussion, *il est convenu* que le rapport soit adopté dans sa forme modifiée et déposé au Sénat le 8 décembre 1977.

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT

ON

DES

BANKING, TRADE AND COMMERCE

BANQUES ET DU COMMERCE

## FIRST REPORT

## PREMIER RAPPORT

ON

SUR

THE ADVANCE STUDY OF THE BUDGET  
RESOLUTIONS  
RESPECTING INCOME TAX AND ANY BILL  
OR OTHER MATTER RELATING THERETO

L'ÉTUDE ANTICIPÉE DES PROPOSITIONS  
BUDGÉTAIRES  
AYANT TRAIT À L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE  
TOUT BILL OU TOUTES AUTRES QUESTIONS À CE  
SUJET

THURSDAY, 8TH DECEMBER, 1977

LE JEUDI 8 DÉCEMBRE 1977

THE HONOURABLE SALTER A. HAYDEN, CHAIRMAN

LE PRÉSIDENT: L'HONORABLE SALTER A. HAYDEN

(Tabled in the Senate December 8, 1977.)

(Déposé au Sénat le 8 décembre 1977)



## TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	7
LIFE INSURANCE	8
Part XII Tax	8
Taxation of Policyholders	8
Policy Loans	8
Interest on Policy Loans	10
Branch Accounting	10
Losses on Disposition of Debt Instruments	11
CORPORATE DISTRIBUTIONS	12
Dividends from Taxation Canada Corporations	12
Elimination of Pre-1972 Surplus Accounts	14
Elimination of Designated Surplus	15
Part IV Tax	16
Paid-up Capital Deficiency	17
Stock Dividends	17
OTHER RULES RELATING TO CORPORATIONS	17
Dispositions of Property to a Controlling Shareholder	17
Capital and Non-capital Losses	18
Section 85 Elections	18
Elimination of Part II Tax	18
Tax on Excessive Elections	18
Change of Control	19
Investment Tax Credit	19
EMPLOYEE AND SHAREHOLDER LOANS	19
INVENTORY ALLOWANCE	20
RESOURCE PROPERTIES	20
Successor Corporations	20
Expropriation of Resource Properties	21
REGISTERED RETIREMENT SAVINGS PLANS (RRSP's) AND REGISTERED HOME OWNERSHIP SAVINGS PLANS (RHOSP's)	21
OTHER BENEFITS TO INDIVIDUALS	22
Federal Tax Deduction	22
Employment Expense Deduction	22
Annuity Income	23
Interest and Dividend Deduction	23
Capital Losses	23
Stock Options	23
NIL ASSESSMENTS	24
ADVERTISING EXPENSES	25
COMMUNAL ORGANIZATIONS	25
CATTLE HERD SALES	26
CONCLUSION	26

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
ASSURANCE-VIE	8
Impôt prévu à la Partie XII de la Loi sur le revenu	8
L'imposition des détenteurs de police	8
Prêts sur police	8
Intérêt sur les prêts sur police	10
Comptabilité de succursale	10
Déficiences attribuables à la disposition des sources de dette	11
DIVIDENDES VERSÉS PAR LES SOCIÉTÉS	12
Dividendes perçus des corporations canadiennes imposables	12
Suppression des comptes de surplus antérieurs à 1972	14
Suppression du surplus désigné	15
Partie IV Impôt	16
Insuffisance de capital versé	17
Dividendes en actions	17
AUTRES RÉGLEMENTS PORTANT SUR LES CORPORATIONS	17
Disposition de biens en faveur de l'actionnaire qui contrôle la corporation	17
Pertes en capital et autres pertes	18
Choix—article 85	18
Abrogation de l'impôt prévu à la Partie II de la Loi	18
Impôt sur les excédents résultant d'un choix	18
Changement de contrôle	19
Crédit d'impôt à l'investissement	19
PRÊTS CONSENTIS À DES EMPLOYÉS OU À DES ACTIONNAIRES	19
DÉDUCTION POUR INVENTAIRE	20
AVOIR MINIER	20
Corporations remplaçantes	20
Expropriation de l'avoir minier	21
RÉGIME ENREGISTRÉ D'ÉPARGNE RETRAITE (REER) ET RÉGIME ENREGISTRÉ D'ÉPARGNE LOGEMENT (REEL)	21
AUTRES AVANTAGES POUR LES PARTICULIERS	22
Déduction de l'impôt fédéral	22
Déduction de dépenses afférentes à un emploi	22
Revenu tiré d'une rente	23
Déduction au titre des intérêts et des dividendes	23
Pertes en capital	23
Options d'achat d'actions	23
COTISATIONS NULLES	24
FRAIS DE PUBLICITÉ	25
ORGANISMES COMMUNAUTAIRES	25
VENTE DE TROUPEAUX DE BÉTAIL	26
CONCLUSION	26

On November 2, 1977, Bill C-11, intituled "An Act to amend the statute law relating to income tax and to provide other authority for the raising of funds" received first reading in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Notice of Ways and Means Motion that was tabled by the Minister of Finance with his Economic and Fiscal Statement of October 20, 1977. Bill C-11 replaces Bill C-56, which was tabled by the Minister of Finance on March 31, 1977 and received first reading in the House of Commons on June 15, 1977. Bill C-56 died on the Order Paper.

By resolution of the Senate on November 1, 1977, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and report upon the subject-matter of any Bill relating to income tax based on Budget Resolutions including the 31st March 1977 Budget Resolutions as subsequently changed, the Ways and Means Motions of October 20th, 1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax Application Rules, 1971 or any matter relating thereto.

In accordance with the order of reference, your Committee has given careful consideration to the said Bill C-11 arising from the said Ways and Means Motions and the said Budget Resolutions and in connection with such examinations has engaged the services of Messrs. Charles Albert Poissant and Helmut Birk of Thorne Riddell & Co., Chartered Accountants, and retained as its counsel, Mr. Thomas S. Gillespie of Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard. The Committee has also heard Dr. E. P. Neufeld, Acting Assistant Deputy Minister, Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division, Mr. R. A. Friesen, Special Advisor, and Mr. T. Morris, all of the Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch), Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division, Revenue Canada-Taxation. In addition the Committee has heard submissions from the Life Underwriters Association, Mr. D. P. Hays, counsel on behalf of Leurerleut Hutterian Brethern, as well as submissions from the Excelsior Life and on behalf of Western cattlemen.

Bill C-11 provides authority for the borrowing of additional sums up to nine billion dollars (Clause 116) and contains an amendment to the Old Age Security Act and a series of amendments to the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules.

The Bill proposes substantial changes to the taxation of life insurance corporations and their policy-holders. The Bill also contains a large number of amendments that are beneficial to Canadian taxpayers. In particular, the Bill grants increased deductions and exemptions from income to corporations and individuals. It also contains substantial amendments relating to the taxation of corporations that will facilitate corporate reorganizations and the conduct of business.

Le 2 novembre 1977, le Bill C-11 intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal et prévoyant l'attribution d'autres pouvoirs pour percevoir des fonds» reçoit la première lecture à la Chambre des communes. Le but de ce projet de loi est de mettre en vigueur l'avis de motion de voies et moyens déposé le 20 octobre 1977 par le ministre des Finances, en même temps que sa déclaration économique et fiscale. Le Bill C-11 remplace le Bill C-56, que le ministre des Finances a déposé le 31 mars 1977 et qui a reçu la première lecture à la Chambre des communes, le 15 juin 1977. Le Bill C-56 est resté en plan au *Feuilleton*.

Par une résolution adoptée par le Sénat le 1<sup>er</sup> novembre 1977, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé à étudier tous les projets de loi concernant l'impôt sur le revenu fondés sur des résolutions budgétaires, y compris celles du 31 mars 1977, telles que modifiées, les motions de voies et moyens du 20 octobre 1977 portant modification de la Loi de l'impôt sur le revenu et des règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu et de toute question connexe et à en faire rapport.

Conformément à l'ordre de renvoi, votre Comité a fait une étude approfondie du Bill C-11 découlant desdites motions de voies et moyens et desdites résolutions budgétaires et a retenu les services de MM. Charles Albert Poissant et Helmut Birk de la société Thorne Riddell et Co., comptables agréés et de M. Thomas S. Gillespie de la société Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon et Howard en tant que conseiller juridique pour l'aider dans ses travaux. Le Comité a également entendu les témoignages de M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint suppléant, M. R. A. Short, directeur de la Division de la politique fiscale, M. R. A. Friesen, conseiller spécial et M. T. Morris, tous du ministère des Finances (de la Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales), M. R. M. King, directeur suppléant de la Division des modifications courantes de Revenu Canada-Impôt. En outre, le Comité a reçu des présentations de l'Association des assureurs-vie du Canada, de M. D. P. Hays, conseiller juridique de Leurerleut Hutterian Brethern, de même que des présentations de la société Excelsior Life et des éleveurs de l'Ouest.

L'article 116 du Bill C-11 autorise des emprunts supplémentaires jusqu'à concurrence de neuf milliards de dollars et comporte une modification à la Loi sur la sécurité de la vieillesse ainsi qu'une liste de modifications de la Loi de l'impôt sur le revenu et des règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

Ce projet de loi propose d'apporter des changements importants au régime fiscal des sociétés d'assurance-vie et des détenteurs de police. Il contient également un bon nombre de modifications qui sont toutes à l'avantage des contribuables canadiens. Plus particulièrement, il propose une augmentation des déductions et exemptions d'impôts offertes aux corporations et aux particuliers. Il propose également d'apporter des modifications importantes au régime fiscal des corporations qui faciliteront la réorganisation des sociétés et la conduite des affaires.



The Bill deals with the taxation of communal organizations and deals also with multi-national insurance companies and amends provisions relating to the method of accounting for Canadian investment income and loss carry forward in connection therewith as provided in the Act and proposes changes in relation thereto.

Your Committee proposes to discuss the following matters dealt with in the Bill:

## LIFE INSURANCE

### *Part XII Tax*

Life insurance companies are required to pay a 15% tax on investment income. In effect, this tax is a tax on the policyholder that is collected by the insurer. It was imposed so that it would not be more attractive to save money through the ownership of a life insurance policy or certain annuities than through other forms of savings. The introduction of the \$1000 exemption for interest and dividend income created a bias against saving through life insurance. It is therefore proposed (Clause 91) to repeal the Part XII 15% tax. In conjunction therewith other amendments are proposed which will affect policyholders.

### *Taxation of Policyholders*

Bill C-56 had proposed to extend to maturities arising on death the existing tax on the surrender of policies. It was proposed that with respect to deaths occurring after March 31, 1978 there be taxed the excess of the cash surrender value over the net cost of the policy less a \$10,000 exemption.

The Minister of Finance announced on October 20, 1977 that the government, pending further study, has decided to withdraw this proposal to tax certain life insurance policies realized on death.

### *Policy Loans*

Bill C-11 proposes (Clauses 68(17), 68(19) and 74) that a policy loan made after March 31, 1978 will be treated as a disposition of an interest in a life insurance policy and the amount of loan received in excess of a policyholder's adjusted cost base will be included in computing his income subject to tax. (A policyholder's adjusted cost base will, in most cases, be an amount equal to the total amount of premiums paid by him.)\* The repayment of a policy loan will increase a policyholder's adjusted cost base as will the payment of interest on that loan.

The officials of the Department of Finance justify the taxation of policy loans in part by maintaining that policy loans are not loans in law because policyholders are not under

\* In some instances it will be increased by the amount by which the cash surrender value of the policy as at its first anniversary date after March 31, 1977 exceeds the adjusted cost base of the policy as otherwise determined.

Ce projet de loi porte sur l'imposition des organisations communautaires et traite également des sociétés d'assurance multinationales; en outre, il modifie les dispositions de la loi relatives aux méthodes de comptabilité utilisées au Canada à l'égard des revenus de placement et du report des pertes à cet égard.

Votre Comité entend discuter des sujets suivants dont traite le projet de loi:

## ASSURANCE-VIE

### *Impôt prévu à la Partie XII de la Loi sur le revenu*

Les sociétés d'assurance-vie doivent payer un impôt de 15 p. 100 sur leur revenu de placement. En fait, cet impôt est appliqué au détenteur de police et recueilli par l'assureur. Cet impôt a été mis en vigueur de manière à empêcher que l'épargne réalisée grâce à la détention d'une police d'assurance-vie ou de rentes ne se fasse pas au détriment d'autres moyens d'épargne. L'adoption d'une exemption de \$1,000 pour les revenus découlant d'intérêts ou de dividendes a créé un préjugé contre l'épargne au moyen d'une police d'assurance-vie. On propose donc (article 91) d'abroger cet impôt de 15 p. 100, prévu à la Partie XII de ladite loi. Le projet de loi propose, par ailleurs, d'autres modifications touchant les détenteurs de police.

### *L'imposition des détenteurs de police*

Le Bill C-56 initial proposait que l'impôt en vigueur sur le rachat des polices soit également appliqué aux polices échues par suite de décès. Il a été suggéré, dans le cas des décès survenant après le 31 mars 1978, d'imposer l'excédent de la valeur de rachat sur le coût net de la police, moins une exemption de \$1,000.

Le ministre des Finances a annoncé, le 20 octobre 1977, que le gouvernement avait décidé, en attendant des études plus poussées, de retirer cette proposition visant à imposer certaines polices d'assurance-vie qui deviennent échues au décès.

### *Prêts sur police*

Le Bill C-11 propose (paragraphe 74(1) et suivants et paragraphes 68(17) et 68(19)) qu'un prêt sur police consenti après le 31 mars 1978 soit traité comme s'il s'agissait d'une disposition d'intérêts provenant d'une police d'assurance-vie et que le montant du prêt, excédant le prix de base rajusté, soit inclus dans le calcul du revenu imposable. (Le prix de base rajusté d'un détenteur de police sera, dans la plupart des cas, égal au montant total des primes qu'il a versées).\* Le remboursement d'un prêt sur police et le paiement d'un intérêt sur ce prêt augmenteront le prix de base rajusté du détenteur de police.

Les représentants du ministère des Finances justifient, en partie, l'imposition des prêts sur police, en soutenant que ces derniers ne sont pas vraiment des prêts, du point de vue

\* Dans certains cas, le prix de base rajusté sera augmenté d'une somme égale à la différence entre la valeur de rachat de la police au premier anniversaire qui survient après le 31 mars 1977 et le coût de base rajusté de la police qui aura été autrement déterminé.

any legal obligation to repay their loans. In support, they cite the case of *The Equitable Life Assurance Society of the United States v. Larocque* 1942 S.C.R. 205. In that case Rinfret, J. held that a policy loan was an advance and the insurer could not sue the policyholder or beneficiary for repayment of the money loaned. Representatives of the Life Underwriters Association of Canada have argued that the holding of Rinfret, J. was *obiter dicta* and not essential to the judgment.

The Department also states that the life insurance industry has argued before a Parliamentary Committee that policy loans are not true loans. Your Committee does not consider this to be a relevant consideration.

The officials also point out that if policy loans were not taxed in some manner, tax avoidance could result. That is to say, if policies are surrendered or mature prior to death, policyholders are taxed on the investment portion of the policies paid to them. They could borrow against their policies, never surrendering them and thereby avoid payment of such tax. They would, in effect, never be taxed on the investment income earned by their policies. The Department argues that this would not only give taxpayers the opportunity to avoid paying tax but would unfairly prejudice competing investment institutions which could not offer their customers corresponding tax treatment.

Your Committee feels that policyholders who are subject to tax upon receipt of a policy loan should be entitled to proper tax relief. The mere adjustment by an increase in the adjusted cost base of their interests in their policies is insufficient. To include part of the proceeds of their loan in income and only to increase their adjusted cost bases in their policies upon its repayment will put them in a position of paying tax at the time of receiving the loan but not receiving credit at the time of repayment. Indeed, they will receive no credit at all should they die before maturity as there will be no tax then payable.

It is therefore your Committee's recommendation that Bill C-11 be amended to allow policyholders repaying loans a deduction from income in the year of repayment of such portion of the amount of the loan as was previously taxed.

Your Committee feels further consideration should be given to exempting from tax, policy loans that are repaid within one year. Further consideration should also be given to exempting from tax, loans made shortly before death and loans made to enable or assist policyholders in the purchase or erection of dwelling houses or the purchase of shares of corporations of which they are officers or employees or the purchase of automobiles to be used in the performance of their duties as officers or employees, provided bona fide arrangements are

juridique, vu que les détenteurs de police ne sont pas légalement tenus de les rembourser. Pour appuyer leur opinion, ils citent l'affaire *The Equitable Life Assurance Society of the United States c. Larocque* 1942 S.C.R. 205. Le juge Rinfret a jugé qu'un prêt sur police constituait une avance et que l'assureur ne pouvait poursuivre un détenteur de police ou le bénéficiaire pour obtenir le remboursement du prêt. Les représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada ont soutenu que l'avis du juge Rinfret était personnel et n'était absolument pas indispensable au jugement.

Le ministère a également affirmé que des représentants des compagnies d'assurance-vie avaient affirmé devant le Comité parlementaire que les prêts sur police ne constituaient pas des prêts véritables. Votre Comité ne considère pas ces propos comme étant pertinents.

Les représentants du ministère ont en outre souligné que, si les prêts sur police n'étaient pas imposés d'une manière quelconque, il s'ensuivrait des fraudes fiscales. En d'autres termes, si les polices sont rachetées ou deviennent échues avant que le détenteur ne soit décédé celui-ci est imposé sur la part d'investissement de sa police qui lui est versée. Il pourrait donc emprunter sur sa police, ne jamais la racheter et éviter ainsi, de payer l'impôt en question. En somme, il ne serait jamais imposé sur le revenu de placement qu'il aurait réalisé grâce à sa police. Le ministère affirme que cette façon de procéder, non seulement donnerait aux contribuables l'occasion de se soustraire à l'impôt, mais porterait préjudice, de façon bien peu équitable, aux établissements de placement concurrents, qui ne seraient pas en mesure d'offrir à leurs clients les mêmes avantages fiscaux.

Votre Comité juge que les détenteurs de police qui doivent payer des impôts après avoir obtenu un prêt sur police devraient avoir droit à un allègement fiscal correspondant. La simple augmentation du prix de base rajusté à l'égard des intérêts qu'ils perçoivent sur leur police est une mesure insuffisante. Le fait de considérer comme revenu une partie des sommes dues et de n'augmenter le coût de base rajusté de leur police qu'après le remboursement du prêt les forcera à payer un impôt au moment de l'obtention du prêt sans qu'il en soit tenu compte au moment du remboursement. En effet, les détenteurs de police ne bénéficieront d'aucun rajustement s'ils meurent avant l'échéance de leur police, puisqu'il n'y aura aucun impôt à verser dans ce cas.

Votre Comité recommande donc que le projet de loi C-11 soit modifié afin de permettre aux détenteurs de police qui remboursent leur prêt de bénéficier d'une déduction fiscale pour l'année au cours de laquelle ils remboursent une partie du montant du prêt qui était auparavant imposé.

Votre Comité juge qu'on devrait étudier plus à fond la proposition visant à exonérer les prêts sur police qui sont remboursés pendant l'année au cours de laquelle ils ont été consentis. Il conviendrait également de réétudier la proposition visant à exonérer les prêts consentis peu de temps avant le décès du contribuable et ceux qui ont été accordés afin de permettre aux détenteurs de police d'acheter ou de faire construire des résidences, d'acheter des actions des sociétés où ils sont cadres ou employés ou d'acheter des automobiles



made for the repayment of loans within a reasonable time. This suggestion resembles in some respects the tax treatment given to loans to shareholders.

### *Interest on Policy Loans*

The Act is silent as to the treatment of the deduction of interest on policy loans. In keeping with the spirit of the Act, Revenue Canada—Taxation has allowed the deduction of interest on policy loans where the proceeds of such loans are used in earning income from a business or property. Reference is made to Interpretation Bulletin IT-355 which reads in part as follows:

"Notwithstanding the general commentary in the preceding paragraph, the Department has adopted the policy of allowing a deduction in respect of interest on a policy loan where the proceeds of the loan are used in earning income from a business or from property. The Department does not view interest on a policy loan under an annuity as deductible where the proceeds of the loan are used to pay any part of the premiums for that or any other annuity contract."

Bill C-11 proposes (Clause 14(2)) to disallow the deduction of interest paid on policy loans made after March 31, 1977. Rather, interest paid on such policy loans will only increase the adjusted cost base of a policyholder's interest in his policy. Most policyholders are not entitled to deduct interest as most loans are incurred for purposes other than the earning of income from a business or from property. By giving policyholders the right to increase the adjusted cost base of their policies, Bill C-11 is helping a vast majority of policyholders who are receiving loans. To the extent that such policyholders can benefit, your Committee is in agreement with the proposal. Your Committee is not in agreement that other policyholders who borrow for the purposes of earning income from a business or from property should be prejudiced by not being able to deduct interest incurred on such a loan in the year of payment. As seen earlier, some policyholders will never get any tax benefit from interest payments should they hold their policies until death.

Your Committee therefore proposes that Bill C-11 be amended to allow policyholders who borrow for the purposes of earning income from a business or from property a deduction from income of interest payments made by them and to allow others an increase in the adjusted cost base of their interest in their policies by the amount of interest payments made.

### *Branch Accounting*

Since 1969 multi-national insurers have had two methods to choose from when computing the portion of their worldwide investment revenues that relate to their Canadian operations,

destinées à être utilisées dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, à condition que des accords de bonne foi aient été conclus en vue de rembourser le prêt dans un délai raisonnable. Cette proposition correspond à certains égards au régime fiscal appliqué aux prêts consentis aux actionnaires.

### *Intérêt sur les prêts sur police*

La loi ne traite pas de la déduction à l'égard des intérêts payés sur les prêts sur police. En accord avec l'esprit de la loi, le ministère du Revenu Canada, Impôt, admet une déduction des intérêts versés sur les prêts sur police lorsque le produit de ces prêts est utilisé en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. A ce propos, le bulletin d'interprétation IT-355 stipule:

Nonobstant l'observation générale du numéro qui précède, le Ministère a pour politique d'admettre une déduction à l'égard de l'intérêt sur un prêt sur police lorsque le produit du prêt est utilisé en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. Le Ministère n'estime pas que l'intérêt sur un prêt sur police en vertu d'une rente est déductible lorsque le produit du prêt est utilisé pour payer toute partie des primes pour ce contrat de rente ou pour tout autre contrat.

Le paragraphe 14(2) du bill C-11 propose de refuser la déduction à l'égard de l'intérêt payé sur les prêts sur police consentis après le 31 mars 1977. L'intérêt versé sur ces prêts augmentera plutôt le coût de base rajusté de l'intérêt versé à l'égard de la police d'un assuré. Les représentants du ministère des Finances soutiennent qu'en fait, la plupart des détenteurs de police n'ont pas droit à une déduction de l'intérêt versé puisque la majorité des prêts ne sont pas utilisés en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. Ils soutiennent qu'en donnant aux détenteurs de police le droit d'augmenter le coût de base rajusté de leur police, le projet de loi C-11 aide en fait la vaste majorité des détenteurs de police qui reçoivent des prêts. Votre Comité souscrit à cette proposition dans la mesure où elle bénéficie réellement à ces détenteurs de police. Votre Comité estime qu'il ne faut pas désavantager les autres détenteurs de police en les empêchant de déduire l'intérêt payé sur un tel prêt pendant l'année, sous prétexte qu'ils ont emprunté afin de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien. Comme nous l'avons déjà dit, les détenteurs de ces polices n'obtiendront jamais d'avantages fiscaux sur l'intérêt versé s'ils détiennent leurs polices jusqu'au moment de leur décès.

Votre comité propose donc que le Bill C-11 soit modifié pour permettre aux détenteurs de police, qui empruntent afin de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien, d'obtenir une déduction fiscale de l'intérêt qu'ils ont versé, et pour permettre à d'autres d'augmenter le prix de base rajusté des intérêts de leur police jusqu'à concurrence des intérêts payés.

### *Comptabilité de succursale*

Depuis 1969, les assureurs multinationaux pouvaient exercer un choix et calculer la partie de leurs revenus mondiaux de placements provenant des activités qu'ils exercent au Canada

namely, the proportional method and the branch accounting method.

The Bill proposes (Clause 68(12)) to eliminate the proportional method available to multi-national insurance companies and make changes to the branch accounting method in order to provide an appropriate level of gross investment revenue that will be comparable with the gross investment revenue of domestic insurance companies. Hereafter multi-national insurers will have to include in computing income from business carried on in Canada that portion of gross investment revenue that is gross revenue from property used by them or held by them in the course of carrying on business in Canada.

Multi-national insurance companies using the branch accounting method in 1975 were entitled under the provisions of the Act to elect to compute their investment income by determining a level of assets that was intended to approximate those related to the Canadian part of their business and then to identify the assets in question. The revenue from those assets was deemed to be the revenue of the insurer for the year for Canadian income tax purposes. There developed a practice of selecting investments that greatly reduced the amount of Canadian investment revenue that had to be reported. For example, assets acquired immediately before the end of the taxation year, head office buildings and other low or non-revenue producing assets were chosen. In effect, the Act and Regulations, as drafted, permitted multi-national insurers to minimize their Canadian investment revenues thereby permitting them to create loss carry forward positions and deductions which could be used to reduce income in future years.

The Bill proposes (Clause 68(22)) to eliminate loss carry forward positions and deductions arising from the present provisions of the Act and Regulations that would otherwise have entered into the computation of income of an insurer in 1977 and subsequent taxation years.

Your Committee has constantly opposed retroactive legislation that operated to the detriment of the taxpayer. The Departmental officials have stated that the proposals do not constitute retroactive legislation. However, it can be argued that the effect is the same; that is to say, the benefits that arose in 1975 because of the present provisions of the tax legislation are now to be denied.

#### *Losses on Dispositions of Debt Instruments*

Insurance companies have found it necessary over the years to dispose of older bonds, mortgages and similar debt instruments constituting Canadian securities, as defined in the Act, bearing low rates of interest at a loss. The proceeds were reinvested in higher yielding investments. The Act required that the full amount of the higher yield be included in taxable income. The loss incurred was deductible from income. Undeducted losses could be applied against future income. Pursuant to Clauses 6(11), 54(4) and 68(4) of the Bill, it is

soit par la méthode proportionnelle, soit par la méthode de comptabilité de succursale.

Le projet de loi propose (paragraphe 68(12)) de supprimer la méthode proportionnelle dont peuvent se prévaloir les compagnies d'assurance multinationales, et de modifier la méthode de comptabilité de succursale afin de prévoir un niveau adéquat de revenus bruts de placements qui seraient comparables à ceux des compagnies nationales d'assurance. Dorénavant, les assureurs multinationaux devront inclure dans le calcul des revenus qu'ils tirent des activités qu'ils exercent au Canada, la partie du revenu brut de placements qui provient de biens qu'ils ont utilisés ou détenus dans le cadre de leurs activités au Canada.

Les compagnies d'assurance multinationales qui se servaient de la méthode de comptabilité de succursale en 1975 pouvaient, en vertu des dispositions de la Loi, calculer le revenu de leurs placements en évaluant approximativement la partie de ce revenu qui provenait de biens utilisés dans le cadre de leurs activités au Canada et ensuite identifier les biens en question. Le revenu de ces biens était réputé être le revenu de l'assureur pour l'année, aux fins du calcul de l'impôt canadien. Certains ont pris l'habitude de déclarer des placements qui diminuaient considérablement le montant de revenu de placements qui aurait dû être inclu dans le calcul du revenu imposable. Par exemple, on déclarait les biens acquis immédiatement avant la fin d'une année fiscale, les immeubles du siège social et autres biens générant peu ou pas de revenu. En effet, la Loi et les règlements, tels que libellés, permettaient aux assureurs multinationaux de déclarer un montant inférieur à leurs revenus de placements réels au Canada et par conséquent, de déclarer des pertes reportées et des déductions qui pouvaient être invoquées pour réduire le montant du revenu des années subséquentes.

Le bill propose (paragraphe 68(22)) d'éliminer le report des pertes et les déductions, découlant des dispositions actuelles de la Loi et des règlements, qui auraient autrement servi au calcul du revenu d'un assureur en 1977 et au cours des années fiscales subséquentes.

Votre Comité s'est toujours opposé à toute mesure législative rétroactive qui agirait au détriment du contribuable. Les hauts fonctionnaires du Ministère ont affirmé que les mesures proposées ne constituent pas une mesure législative rétroactive. Bien que ce soit vrai, l'on peut prétendre que l'incidence est la même; c'est-à-dire que les bénéfices consentis en 1975, à cause des dispositions actuelles de la législation fiscale, sont maintenant refusés.

#### *Déficiences attribuables à la disposition des sources de dette*

Certaines compagnies d'assurance ont jugé nécessaire, au cours des années, de disposer de leurs anciennes actions, de leurs hypothèques, de leurs autres sources de dettes, réputées être des valeurs mobilières canadiennes, telles que définies dans la Loi, et rapportant de faibles taux d'intérêt à perte. Les revenus ont été réinvestis dans des placements à rendement plus élevé. La Loi stipulait que le plein montant des rendements plus élevés devait être calculé dans le revenu imposable. Les pertes encourues étaient donc déductibles du revenu. Les



understood that it is the intention of the Department to introduce regulations whereby such companies will be required to continue to include in income the higher income yielded by the new investments while disallowing a deduction for losses incurred on the sale of lower yielding securities. Compensating benefits will be extended to insurance companies but the extent of such benefits is as yet unknown to your Committee.

It is recommended that a thorough study be made of these proposals, including a review of any submissions by interested insurance companies, and the results of the study published. The results of the study should be made available for consideration by your Committee when considering further amendments to the Act at the next session of Parliament.

### CORPORATE DISTRIBUTIONS

The Bill contains major changes with respect to corporate distributions including, in particular, the change in taxation of dividends received by individuals from taxable Canadian corporations, the elimination of tax on designated surplus and the phasing out of tax-free distributions from surplus accounts arising before 1972.

#### *Dividends from Taxable Canadian Corporations*

It is proposed (Clause 36(1)) to increase the gross-up in respect of dividends from taxable Canadian corporations received by individuals from one-third to one-half. It is also proposed (Clause 58(1)) to adjust the dividend tax credit from four-fifths to three-fourths of the dividend gross-up. The proposed system will benefit all taxpayers receiving dividend income from taxable Canadian corporations, the greater benefit to be enjoyed by taxpayers in lower income brackets. For example:

pertes non déduites pouvaient l'être des revenus des années subséquentes. Les paragraphes 6(11), 54(4) et 68(4) du projet de loi, indiquent que le Ministère veut adopter des règlements obligeant les compagnies à calculer, dans leurs revenus, le rendement plus élevé provenant de nouveaux placements tout en rejetant toute déduction pour les pertes encourues lors de la vente des valeurs mobilières à plus faible rendement. Les compagnies d'assurance auront droit à certains avantages compensatoires mais votre Comité ne sait pas encore quels sont ces avantages.

On a recommandé que ces propositions soient examinées de façon exhaustive, que toutes les présentations soumises par les compagnies d'assurance intéressées soient étudiées, et que les résultats de l'étude soient publiés. Ces résultats devraient être soumis au Comité lorsqu'il étudiera les modifications à la Loi lors de la prochaine session.

### DIVIDENDES VERSÉS PAR LES SOCIÉTÉS

Le Bill contient des changements majeurs concernant les dividendes versés par les corporations y compris, tout particulièrement, la modification de l'impôt prélevé sur les dividendes versés à des particuliers par des corporations canadiennes imposables, l'élimination de l'impôt sur le surplus désigné et l'élimination graduelle de dividendes non imposables des comptes excédentaires obtenus avant 1972.

#### *Dividendes perçus des corporations canadiennes imposables*

On propose (paragraphe 36(1)) de hausser du tiers à la moitié, la majoration relative aux dividendes de corporations canadiennes imposables perçus par des particuliers. On propose également (paragraphe 58(1)) de faire passer les déductions fiscales sur les dividendes de quatre cinquièmes à trois quarts de la majoration des dividendes. Le système proposé bénéficiera à tous les contribuables qui reçoivent des corporations canadiennes imposables, des revenus sous forme de dividendes et plus particulièrement aux contribuables des classes de revenu inférieur. Par exemple:

### TAXATION OF DIVIDEND INCOME AND

#### CAPITAL GAINS, 1977 and 1978

Marginal Rates	\$7,095 to \$9,932*		\$19,866 to \$34,055*		Over \$85,140	
	(30%)		(46%)		(62%)	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Dividend	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00
Gross up $\frac{1}{3}$	30.00		30.00		30.00	
		45.00		45.00		45.00
	\$120.00	\$135.00	\$120.00	\$135.00	\$120.00	\$135.00
Federal Tax	25.20	28.40	38.40	43.20	51.60	58.10
Less Federal Credit 75% of gross up	22.50	33.75	22.50	33.75	22.50	33.75
Federal Tax Payable	\$ 2.70	\$ (4.35)	\$ 15.90	\$ 9.45	\$ 29.10	\$ 24.35
Ontario Tax (44%)	1.19	(1.91)	7.00	4.16	12.80	10.11
Total Tax	\$ 3.89	\$ (6.26)**	\$ 22.90	\$ 13.61	\$ 41.90	\$ 35.06

TAXATION OF DIVIDEND INCOME AND  
CAPITAL GAINS, 1977 and 1978

Marginal Rates	\$7,095 to \$9,932* (30%)		\$19,866 to \$34,055* (46%)		Over \$85,140 (62%)	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Effective Tax Rate on Dividends	4.3%	(7%)	25.4%	15.1%	46.5%	39%
Effective Tax Rate on Capital Gains	15%	15%	23%	23%	31%	31%
Net Retained on Dividends	<u>\$ 86.11</u>	<u>\$ 96.26</u>	<u>\$ 67.10</u>	<u>\$ 76.39</u>	<u>\$ 48.10</u>	<u>\$ 54.94</u>
Net Retained on Capital Gains	<u>\$ 76.50</u>	<u>\$ 76.50</u>	<u>\$ 69.30</u>	<u>\$ 69.30</u>	<u>\$ 62.10</u>	<u>\$ 62.10</u>

\* 1977 tax brackets—resident of Ontario

\*\* reduction of tax on other income

The above computations assume reciprocal amendments by the provinces.

IMPOSITION DU REVENU PROVENANT DE DIVIDENDES ET  
DES GAINS EN CAPITAL, 1977 et 1978

Taux marginaux	\$7,095 à \$9,932* (30%)		\$19,866 à \$34,055* (46%)		Plus de \$85,140 (62%)	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Dividendes majorés de $\frac{1}{2}$	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00	\$ 90.00
$\frac{1}{2}$	30.00	45.00	30.00	45.00	30.00	45.00
	<u>\$120.00</u>	<u>\$135.00</u>	<u>\$120.00</u>	<u>\$135.00</u>	<u>\$120.00</u>	<u>\$135.00</u>
Impôt fédéral	25.20	28.40	38.40	43.20	51.60	58.10
Moins déduction fédérale de 75% de la majoration	<u>22.50</u>	<u>33.75</u>	<u>22.50</u>	<u>33.75</u>	<u>22.50</u>	<u>33.75</u>
Impôt fédéral dû	\$ 2.70	\$ (4.35)	\$ 15.90	\$ 9.45	\$ 29.10	\$ 24.35
Impôt ontarien (44%)	1.19	(1.91)	7.00	4.16	12.80	10.11
Impôt total	<u>\$ 3.89</u>	<u>\$ (6.26)**</u>	<u>\$ 22.90</u>	<u>\$ 13.61</u>	<u>\$ 41.90</u>	<u>\$ 35.06</u>
Taux d'imposition en vigueur sur les dividendes	4.3%	(7%)	25.4%	15.1%	46.5%	39%
Taux d'imposition en vigueur sur les gains en capital	15%	15%	23%	23%	31%	31%
Retenue nette sur les dividendes	<u>\$ 86.11</u>	<u>\$ 96.26</u>	<u>\$ 67.10</u>	<u>\$ 76.39</u>	<u>\$ 48.10</u>	<u>\$ 54.94</u>
Retenue nette sur les gains en capital	<u>\$ 76.50</u>	<u>\$ 76.50</u>	<u>\$ 69.30</u>	<u>\$ 69.30</u>	<u>\$ 62.10</u>	<u>\$ 62.10</u>

\* Classe de revenu en 1977—résidents de l'Ontario

\*\* Réduction d'impôt sur d'autres revenus

Les calculs ci-dessus sous-entendent des amendements réciproques apportés par les provinces.



This proposal will more closely equate the tax on dividends and capital gains thereby eliminating the need for many of the complexities of the taxation of corporate distributions. Taxpayers with a marginal tax rate of 50% will pay approximately the same amount of tax on dividend income received from taxable Canadian corporations as they will on the same amount of capital gains incurred. Taxpayers with higher marginal tax rates will pay less tax on capital gains than on dividends; taxpayers with lower marginal rates will pay less tax on dividends than on capital gains.

Cette proposition égalisera davantage les impôts sur les dividendes et sur les gains en capital, simplifiant ainsi considérablement l'impôt sur la répartition des dividendes des corporations. Les contribuables dont le taux d'imposition marginal est de 50%, paieront à peu près le même montant d'impôt sur les dividendes qu'ils perçoivent de corporations canadiennes imposables qu'ils en verseraient pour une somme égale de gains en capital. Les contribuables qui ont des taux d'imposition marginaux supérieurs paieront moins d'impôt sur les gains en capital que sur les dividendes; ceux qui ont des taux marginaux inférieurs paieront moins d'impôt sur les dividendes que sur les gains en capital.

Tax Bracket*	Marginal Tax Rate	Net after Tax		
		Dividend \$100	Capital Gain \$100	Difference
\$17-21,000	40%	\$94	\$80	\$14
\$21-37,000	46	85	77	8
\$37-59,000	52	76	74	2
\$59-91,000	56	70	72	(2)
\$91,000	62	61	69	(8)

\* 1978 rates, Ontario resident

Classe de revenu*	Taux d'imposition marginal	Revenu net après impôts		
		Dividendes \$100	Gains en capital \$100	Différence
\$17-21,000	40%	\$94	\$80	\$14
\$21-37,000	46	85	77	8
\$37-59,000	52	76	74	2
\$59-91,000	56	70	72	(2)
\$91,000	62	61	69	(8)

\* Taux de 1978, résident de l'Ontario

### *Elimination of Pre-1972 Surplus Accounts*

In order for a company to make distributions out of special surplus accounts, it must first pay a 15% tax on 1971 undistributed surplus. Dividends may then be paid tax free out of tax-paid undistributed surplus as well as 1971 capital surplus on hand and private companies' capital dividend accounts. The Department of Revenue and taxpayers have encountered increasing difficulties in maintaining records establishing taxpayers' adjusted cost bases. As indicated earlier, the Bill proposes to equate more closely the tax treatment given to dividend and capital gain income received by individuals. The advantages of receiving tax-deferred dividends will be reduced or eliminated. It is therefore proposed that after 1978 distributions out of tax-paid undistributed surplus, 1971 capital surplus on hand and 1971 undistributed income on hand be no longer available. After 1978, pre-1972 capital surplus may only be distributed tax free upon liquidation. In the interim period, it is proposed to simplify the order of surplus distributions. Prior to 1979, tax-paid undistributed surplus, 1971 capital surplus on hand and a company's capital dividend account may be distributed without first paying a 15% tax on 1971 undistributed income on hand.

The time limit placed on tax-free corporate distributions is in conflict with the guidelines issued by the Anti-Inflation Board on dividend payments now in effect. Your Committee feels that companies should be given sufficient time to permit determination of the various surplus accounts and unrestricted payment of dividends out of pre-1972 surplus accounts. If the AIB restrictions on dividend payments persist, it will be impossible for many corporations to make the desired distributions of pre-1972 surpluses.

### *Suppression des comptes de surplus antérieurs à 1972*

Si une société veut répartir certains dividendes inscrits dans des comptes de surplus spéciaux, elle doit d'abord payer un impôt de 15% sur le surplus de 1971 non réparti. Les dividendes du surplus libéré d'impôt peuvent ensuite être répartis exempts d'impôt ainsi que le surplus de capital de 1971 en main et les comptes de dividendes en capital des sociétés privées. Le ministère du Revenu et les contribuables ont éprouvé de plus en plus de difficultés à constituer des données sur les prix de base rajustés des contribuables. Comme nous l'avons dit, le projet de loi vise à uniformiser davantage le traitement fiscal réservé aux dividendes et aux gains en capital réalisés par des particuliers. Les avantages des dividendes à impôt différé diminueront ou disparaîtront. On propose donc de faire cesser après 1978 la répartition de dividendes de surplus non répartis et libérés d'impôt, de surplus de capitaux en main de 1971 et de revenus en main non répartis de 1971. Après 1978, le surplus de capital antérieur à 1972 ne pourra être réparti exempt d'impôt qu'au moment de la liquidation. Entre temps, on propose de simplifier l'ordre des répartitions de surplus. Avant 1979, le surplus non réparti et libéré d'impôt, le surplus de capital en main de 1971 et le compte de dividendes en capital d'une société pourront être répartis sans payer, au préalable, un impôt de 15% sur le revenu en main de 1971 non réparti.

Le délai imposé aux répartitions des corporations exemptes d'impôt peut entrer en conflit avec les restrictions imposées par la Commission de lutte contre l'inflation aux paiements de dividendes qui doivent être effectués maintenant. Votre Comité estime que les sociétés devraient disposer de suffisamment de temps pour évaluer les divers comptes de surplus et, sans restriction, payer les dividendes à partir de comptes de surplus antérieurs à 1972. Si les restrictions imposées par la Commission de lutte contre l'inflation aux paiements de dividendes se maintiennent, de nombreuses corporations se trouve-

This conflict, which interferes substantially with the distribution of pre-1972 surplus accounts, must be quickly resolved in the interests of both the administration and the taxpayer.

### *Elimination of Designated Surplus*

The elimination of tax on designated surplus will facilitate corporate planning and reorganization and is welcomed by your Committee.

The repeal of the designated surplus is in line with the government's decision to reduce the tax on dividends and to forego the small difference in tax on taxable dividends compared to tax on capital gains for taxpayers in high tax brackets.

Under the proposal a corporate purchaser may acquire the shares of a Canadian corporation without creating designated surplus, i.e., the retained earnings of the company at the beginning of the year during which control is acquired. Thus in future the surplus of the acquired corporation can be passed up to the parent without attracting tax. This allows considerable flexibility to the parent company since the excess funds of the subsidiary may flow up tax free either through the payment of dividends or by way of amalgamation or liquidation.

Future corporate acquisitions by individuals will be further facilitated by using a holding company to make the acquisition. Funds can then be paid from the acquired corporation through the holding company to the individual shareholder to permit him to recover the full cost of his investment before receiving taxable distributions. Furthermore where the holding company has no other income and has borrowed funds to make the acquisition, it may liquidate the acquired subsidiary without tax on designated surplus and thereby deduct the interest expense against the income of the acquired corporation. The existence of designated surplus prevented in the past a deduction for interest expense where the holding company had no other income.

The phasing out by the end of 1978 of the tax-free distribution of pre-1972 surplus requires special rules in the case of non-arm's length transactions. In the absence of such rules a shareholder would be in a position to receive tax-free pre-1972 surplus after the prescribed deadline of December 31, 1978. This would be achieved by transferring shares of an operating company to a holding company at V-day value under a tax-free rollover and a subsequent payment of dividends by the acquired corporation to the holding company followed by a reimbursement of capital to the shareholder. For this reason a new Section 84.1 is proposed (Clause 39) which is designed to prevent the tax-free distribution of pre-1972 surplus and unrealized goodwill in a non-arm's length transfer of shares by an individual to another corporation. The disposition of shares

would be in the impossibility of repaying, as it would be desirable, the surplus antecedent to 1972.

It must rapidly be put to rest, in the interest of the administration and the taxpayer to this conflict which threatens gravely the distribution of accounts of surplus antecedent to 1972.

### *Suppression du surplus désigné*

La suppression de l'impôt sur le surplus désigné facilitera la planification et la réorganisation des corporations et est accueillie favorablement par le Comité.

L'abolition du surplus désigné est conforme à la décision du gouvernement de réduire l'impôt sur les dividendes et de renoncer à la petite différence en impôt réalisé sur les dividendes imposables comparativement à l'impôt sur les gains en capital pour les contribuables des classes de revenu imposable supérieures.

Selon la proposition, une société acheteuse peut acquérir les actions d'une corporation canadienne sans créer de surplus désigné, c'est-à-dire les bénéfices non distribués de la société au début de l'année au cours de laquelle l'acquisition du contrôle a eu lieu. Ainsi, à l'avenir le surplus de la société dont le contrôle a été acquis peut être transféré à la société mère sans prélèvement d'impôt. Ce dégrèvement permet à la société mère de faire preuve d'une souplesse considérable, puisqu'elle peut recevoir les fonds excédentaires de la filiale sans prélèvement d'impôt soit au moyen du paiement de dividendes, soit par le biais d'une fusion ou d'une liquidation.

À l'avenir, les acquisitions de sociétés par des particuliers seront facilitées davantage en ayant recours à des sociétés de portefeuille pour procéder à ces acquisitions. Ensuite, par l'intermédiaire de la société de portefeuille des sommes prélevées au fonds de la société qui a fait l'objet de l'acquisition pourront être versées à tout actionnaire pour lui permettre de récupérer le coût total de son placement avant de recevoir des dividendes imposables. En outre, lorsque la société de portefeuille n'a aucun revenu et qu'elle a emprunté des fonds pour procéder à l'acquisition, elle peut liquider la filiale qui a été acquise sans payer d'impôt sur le surplus désigné et par ce moyen déduire les intérêts versés en fonction du revenu de la société qui a été acquise. Dans le passé, l'existence du surplus désigné ne permettait pas de bénéficier d'une déduction pour les intérêts versés lorsque la société de portefeuille n'avait aucun autre revenu.

L'élimination graduelle d'ici à la fin de 1978 de la distribution, sans prélèvement d'impôt, de surplus accumulé avant 1972, exige l'établissement de règles spéciales dans le cas de transactions avec lien de dépendance. En l'absence de telles règles, un actionnaire pourrait recevoir des surplus accumulés avant 1972 non imposables, après la date limite qui a été fixée au 31 décembre 1978. Il le réaliserait en transférant les actions d'une société en cours d'exploitation, à une société de portefeuille à la valeur cotée le jour de l'évaluation dans le cadre d'un roulement non imposable et d'un paiement consécutif de dividendes à la société de portefeuille par la société qui a été acquise, suivi de remboursement de capital à l'actionnaire. Pour cette raison, un nouvel article 84.1 est proposé (article 39 du bill) qui est destiné à empêcher la distribution, exempte



of a controlled corporation to another non-arm's length corporation will subject any accrued gain at V-day over paid-up capital of the shares to tax immediately as a capital gain or will reduce the adjusted cost base of any shares or debt received as consideration. This rule will not apply to the sale of shares in an arm's length transaction.

#### *Part IV Tax*

A private corporation receiving taxable dividends from corporations that are not controlled by it must pay a tax equal to one-third of such dividends. This tax is refunded when the private corporation makes its own dividend distributions.

Clause 85 of the Bill proposes that the tax be reduced from one-third to one-quarter. It also proposes that the exemption from Part IV tax be extended to dividends received by a corporation that does not control the paying corporation but owns more than 10% of the fair market value of the shares of the paying corporation, except to the extent that

- (a) the cumulative deduction account of the recipient corporation and other corporations associated with it exceeds in the aggregate \$750,000 for the year in which it received the dividends, or
- (b) the paying corporation receives a "dividend refund" in respect of those dividends.

The widening of the exemption from Part IV tax to minority interests of more than 10% is intended to encourage companies to participate with others in joint ventures by forming a subsidiary in which each company will hold more than 10% of the subsidiary's shares.

It also increases the benefit that may be derived from the small business deduction. As indicated above, a Canadian controlled private corporation can receive dividends free from Part IV tax until it has a cumulative deduction account of \$750,000. The cumulative deduction account is increased by four-thirds of taxable dividends received and reduced by four-thirds of taxable dividends paid. Thus dividends of \$562,500 will reduce the cumulative deduction account of the paying corporation by \$750,000 and increase the account of the recipient by an equal amount. The small business deduction of the paying corporation is thus preserved where the recipient corporation does not control alone or with non-arm's length persons the corporation paying the dividend.

Under the proposed rules, 'large' private corporations, that is to say, private corporations with cumulative deduction accounts in excess of \$750,000, may not enjoy the exemption

d'impôt, de surplus ainsi que du fonds de commerce non réalisé, datant d'avant 1972 dans un transfert d'actions avec lien de dépendance effectué par un contribuable en faveur d'une autre société. En cas de disposition d'actions d'une société contrôlée en faveur d'une autre société ayant un lien de dépendance avec elle, tout bénéfice acquis, le jour de l'évaluation, sur le capital versé des actions deviendra imposable sans délai en tant que gain de capital, ou réduira le prix de base rajusté de toutes actions ou dettes reçues en contrepartie. Cette règle ne s'appliquera pas à la vente d'actions dans une transaction ne comportant pas de lien de dépendance.

#### *Partie IV Impôt*

Lorsque des dividendes imposables sont versées à une société privée par des sociétés qu'elle ne contrôle pas, elle doit verser un impôt égal à un tiers du montant de ces dividendes. Lorsque cette société privée procède à ses propres distributions de dividendes, cet impôt lui est remboursé.

L'article 85 du bill propose de réduire cet impôt d'un tiers à un quart. Il propose également que l'exemption fiscale prévue à la partie IV soit étendue aux dividendes reçus par une société qui ne contrôle pas celle qui les lui verse, mais qui possède plus de 10 p. 100 de la juste valeur marchande des actions de cette dernière, sauf dans la mesure où

- a) le compte de déductions cumulatives de la société bénéficiaire et autres sociétés qui lui sont associées dépasse au total \$750,000 pour l'année au cours de laquelle elle a reçu les dividendes, ou
- b) la société qui fait le versement reçoit un «remboursement au titre de dividendes» en ce qui concerne ces dividendes.

L'élargissement de l'exemption fiscale prévu à la partie IV pour en faire bénéficier les intérêts minoritaires de plus de 10 p. 100 est destiné à encourager des sociétés à participer avec d'autres à des entreprises mixtes en formant une filiale dans laquelle chaque société détiendrait plus de 10 p. 100 des actions de cette filiale.

Il accroît également l'avantage susceptible d'être tiré de la déduction accordée aux petites entreprises. Comme indiqué ci-dessus, une société privée sous contrôle canadien peut recevoir des dividendes exempts de l'impôt prévu à la partie IV jusqu'à ce que la société bénéficiaire ait un compte de déductions cumulatives de \$750,000. Le compte de déductions cumulatives est augmenté de quatre tiers de dividendes imposables reçus et réduits de quatre tiers de dividendes imposables versés. Ainsi des dividendes qui s'élèvent à \$562,500 réduiront de \$750,000 le compte de déductions cumulatives de la société qui les verse et augmenteront le compte de la société bénéficiaire d'un montant égal. La déduction accordée aux petites entreprises dont bénéficie la société qui verse les dividendes est ainsi maintenue—lorsque la société bénéficiaire ne contrôle pas seule ou avec des personnes qui ont un lien de dépendance avec elle, la société qui verse les dividendes.

En vertu des règles proposées de «grosses» sociétés privées, c'est-à-dire, des sociétés privées dont les comptes de déductions cumulatives dépassent \$750,000, ne peuvent pas bénéficier de

from Part IV tax, unless they control the corporation paying the dividend.

It is therefore recommended that further consideration be given to extending the exemption from Part IV tax to all dividends between private corporations in which more than a 10% interest is held where neither corporation benefits any longer from the small business deduction.

#### *Paid-up Capital Deficiency*

It is also proposed that the concept of paid-up capital deficiency be repealed and the definition of paid-up capital be amended to conform to paid-up capital as determined under relevant corporate law. Distributions upon winding-up, liquidation, redemption or reduction of capital will deem the recipient to have received a dividend if the distribution is in excess of the company's paid-up capital.

#### *Stock Dividends*

It is proposed (Clause 98(2)) to amend subsection 248(1) of the Act to exclude the following categories of stock dividends from the definition "dividend":

1. Stock dividends paid after March 31, 1977 by a public corporation to a person resident in Canada (other than a non-resident owned investment corporation owning more than 10% of the Class of shares on which the stock dividend was paid);
2. Stock dividends paid after March 31, 1977 by a public corporation to a non-resident provided that he together with persons related to him does not own more than 10% of the shares of the class on which the stock dividend was paid; and
3. Stock dividends paid after 1976 by a non-resident corporation.

In these cases the stock dividend is not included in the income of the recipient and the cost base of the shares so acquired is nil. At the time of disposition of the shares the shareholder may realize a capital gain.

In future it will therefore be possible for a public corporation to capitalize surplus tax free and distribute same by way of a stock dividend that will result in a capital gain on disposition of the shares.

#### **OTHER RULES RELATING TO CORPORATIONS**

##### *Dispositions of Property to a Controlling Shareholder*

Clause 21(3) of Bill C-11 proposes that, where a corporation has disposed of property to its controlling shareholder and has incurred a loss on the disposition that is deemed nil by virtue of paragraph 40(2)(e) of the Act, the loss will be added to the

l'exemption d'impôt prévue à la partie IV, à moins qu'elles contrôlent la société qui verse les dividendes.

Par conséquent, nous recommandons d'étudier attentivement la possibilité d'étendre l'exemption de l'impôt prévu à la partie IV à tous les dividendes entre sociétés privées dans lesquelles plus de 10 p. 100 d'intérêts sont détenus, lorsqu'aucune de ces sociétés ne bénéficie plus de la déduction accordée aux petites entreprises.

#### *Insuffisance de capital versé*

Il est également recommandé d'abroger la notion d'insuffisance de capital versé et de modifier la définition du capital versé afin de la rendre conforme à celle qui a fait autorité dans le droit des sociétés. Toute somme distribuée après une liquidation de société, un rachat ou une réduction de capital sera considérée comme étant un dividende reçu par le bénéficiaire si elle dépasse le capital versé par la société.

#### *Dividendes en actions*

Il est recommandé (paragraphe 98(2) de modifier la paragraphe 248(1) de la loi de façon à exclure de la définition «dividende» les catégories suivantes de dividendes en actions:

1. Les dividendes en actions versés après le 31 mars 1977 par une corporation publique à une personne résidant au Canada (autre qu'une corporation de placement appartenant à des non-résidents et détenant plus de 10 p. 100 de la catégorie d'actions sur laquelle le dividende en actions est payé);
2. Les dividendes en actions versés après le 31 mars 1977 par une corporation publique à une personne ne résidant pas au Canada à condition que cette dernière ou d'autres personnes liées à elles ne détienne pas plus de 10 p. 100 de la catégorie d'actions sur laquelle le dividende en actions est payé;
3. Les dividendes en actions versés après 1976 par une corporation autre qu'une corporation résidant au Canada.

Dans un cas, les dividendes en actions ne sont pas intégrés au revenu du bénéficiaire et le prix de base des actions ainsi acquises est nul. Lorsque l'actionnaire vend ses actions, il peut réaliser un gain en capital.

A l'avenir, une corporation publique pourra, par conséquent, constituer des excédents exonérés d'impôt et verser des dividendes en actions qui entraîneront un gain en capital lors de la vente de ces actions.

#### **AUTRES RÈGLEMENTS PORTANT SUR LES CORPORATIONS**

##### *Disposition de biens en faveur de l'actionnaire qui contrôle la corporation*

Le paragraphe 21(3) du Bill C-11 stipule que, lorsqu'une corporation a disposé de biens en faveur de l'actionnaire qui la contrôle et qu'elle a subi une perte à la suite de cette disposition qui est réputée être nulle en vertu de l'alinéa 40(2)e) de la



adjusted cost base of the property. The loss will be taken into account on a subsequent sale. This will correct an anomaly in the Act as no such relief is presently available.

### *Capital and Non-capital Losses*

Capital and non-capital loss carry forward positions may be passed on by amalgamation and on the winding-up of a wholly-owned Canadian corporation—Clause 42(6) and Clause 43(1). This simplifies considerably the planning of corporate structures. Heretofore the existence of such loss positions often prevented the consolidation of corporate entities.

### *Section 85 Elections*

Section 85 of the Act allows for the deferral of tax upon disposition of capital property other than real property, eligible capital property, (e.g., goodwill) and inventory other than real property, and resource property to a Canadian corporation provided the consideration for the disposition includes shares of the capital stock of the Canadian corporation and both parties file an election. The election must be filed on or before the day that is the earliest of the days on or before which any taxpayer making an election is required to file an income tax return. An election may be filed within one year thereafter provided a penalty is paid. Elections filed after the one-year period are invalid. Bill C-11 proposes to extend the time for electing, subject to the paying of a penalty, from one year to three years and increasing the maximum penalty from \$2500 to \$4000. Many taxpayers may become aware, upon receiving notices of assessment, that they have incurred a tax liability in excess of that anticipated. The extension of the period for filing an election may enable them to defer their tax liability by filing the election and paying the penalty.

### *Elimination of Part II Tax*

Section 181 imposes a tax of 25% on the amount by which a corporation purchasing its shares in the open market makes a payment therefor in excess of the lesser of the paid-up capital of the shares and the paid-up capital limit of the corporation. Section 182 imposes a tax of 20% on premiums paid on redemption or acquisition of preferred shares. Bill C-11 proposes to eliminate these taxes—Clauses 81 and 82.

### *Tax on Excessive Elections*

Corporations electing in accordance with sub-section 83(1) of the Act to pay dividends out of tax-paid undistributed surplus on hand (1971 undistributed income less 15% tax paid thereon) and 1971 capital surplus on hand were required to pay a 100% tax on the amount of the dividend in excess of the amount remaining in the account elected. It is proposed (Clause 83) that the tax be repealed for payments of dividends after 1978 and for the interim period the tax on the excess be limited to 50% of the amount overpaid. It is also proposed that

loi, cette perte est ajoutée au prix de base rajusté du bien. On tiendra compte de la perte lors d'une vente ultérieure. Cet article comblera une lacune de la loi qui ne prévoit aucun dégrèvement à l'heure actuelle.

### *Pertes en capital et autres pertes*

Le report des pertes en capital et des autres pertes peut être transféré à la suite de la fusion ou de la liquidation d'une corporation canadienne possédée en propriété exclusive—paragraphe 42(6) et 43(1). Cette disposition simplifie considérablement la planification du régime des sociétés. Jusqu'à présent, ces pertes empêchaient souvent les sociétés de fusionner.

### *Choix—article 85*

L'article 85 de la loi autorise le report de l'impôt, à la suite de la disposition de biens en immobilisations autres que des biens immeubles, des biens en immobilisations admissibles (par exemple la clientèle) et des stocks autres que les biens immobiliers et les avoirs miniers, à une corporation canadienne à condition que la disposition tienne compte des actions du capital-actions de la corporation en question et que les deux parties fassent un choix. L'option doit être prise au plus tard à la date qui survient la première parmi les dates auxquelles un contribuable prenant l'option doit, au plus tard, produire une déclaration de revenus. Un choix peut être fait un an après au plus tard à condition de payer une pénalité. Les options prises après le délai d'un an ne sont pas valides. Le Bill C-11 propose de porter ce délai à trois ans, à condition de payer une pénalité et de faire passer celle-ci de \$1,500 à \$4,000. De nombreux contribuables se rendront compte, en recevant leur avis de cotisation, qu'ils doivent payer plus d'impôts qu'ils ne le prévoyaient. Le prolongement du délai exigé leur permettra peut-être de reporter leurs impôts exigibles en prenant cette option et en versant la pénalité exigée.

### *Abrogation de l'impôt à la Partie II de la Loi*

L'article 181 exige un impôt de 25 p. 100 sur la fraction du prix sur le marché libre qu'a payé une corporation pour acheter ses propres actions lorsque la somme excède le moins élevé des deux montants suivants: le capital versé pour acheter ces actions ou «le plafond du capital versé de la corporation». L'article 182 exige un impôt de 20 p. 100 sur les primes versées lors du rachat ou de l'acquisition d'actions privilégiées. Le bill C-11 propose de supprimer ces impôts—article 81 et 82.

### *Impôt sur les excédents résultant d'un choix*

Les corporations ayant choisi, conformément au paragraphe 83(1) de la loi, de payer des dividendes par imputation sur les surplus en main non répartis, nets d'impôt, (revenus non répartis de 1971 moins 15% d'impôt) et sur les surplus de capital en main de 1971, étaient tenues de payer un impôt de 100% sur le montant du dividende en sus du montant demeurant dans le compte choisi. Il est proposé (article 83) que l'impôt soit abrogé pour les paiements de dividendes après 1978 et que, pour la période transitoire, l'impôt sur l'excédent

tax on excess elections made pursuant to Subsection 83(2) of the Act out of a private company's capital dividend account be reduced from 100% to 75% of the excess.

### *Change of Control*

Change of control of a corporation may have many important tax ramifications. Under the present Act, undeducted exploration and development expenses may no longer be deductible and capital and non-capital loss carry forward positions may be lost and in certain cases a private corporation's capital dividend account may be eliminated.

Clause 99(1) of the Bill proposes that persons shall be deemed not to have acquired control of a particular corporation by virtue of the acquisition of shares by persons related to the corporation or by executors of an estate or by beneficiaries related to the deceased.

The Minister of Finance has introduced an amendment before the Committee of the Whole of the House of Commons that, if adopted, will deem administrators and trustees of estates not to acquire control of corporations by virtue of the acquisition of shares.

Your Committee considers these amendments represent a positive step in the direction of the consolidation of corporate tax returns and are beneficial as they will facilitate corporate reorganizations. This is to say, these amendments will facilitate the joining together of profitable and non-profitable corporations.

### *Investment Tax Credit*

Taxpayers acquiring qualified depreciable property are entitled to a credit that is deductible in full against the first \$15,000 of federal tax otherwise payable and to the extent of one-half of any such tax in excess of \$15,000. The maximum credit presently available is 5% of the capital cost of the qualified property acquired in the year and in the five previous years. It is proposed (Clauses 61(2) and following) that the credit (i) be made available in respect of scientific research, (ii) be extended three years to July 1, 1980 and (iii) be increased to 7½% for qualified property acquired primarily for use in the provinces of Saskatchewan, Manitoba, Northern Ontario and designated regions in Quebec other than the Gaspé Peninsula and to 10% for qualified property acquired primarily for use in the Atlantic Provinces and the Gaspé Peninsula.

### **EMPLOYEE AND SHAREHOLDER LOANS**

Heretofore companies have been able to extend low interest and interest-free loans to employees and share-holders without

soit limité à 50% du montant payé en trop. Il est également proposé que l'impôt sur les excédents résultant d'un choix effectué conformément au paragraphe 83(2) de la loi, par imputation sur le dividende en capital d'une société privée, soit ramené de 100% à 75% de l'excédent.

### *Changement de contrôle*

Le changement de contrôle d'une corporation peut avoir de nombreuses ramifications importantes en matière d'impôt. En vertu de la loi actuelle, les frais d'exploration et d'aménagement non déduits ne sont plus déductibles et les pertes en capital, ainsi que les pertes autres que les pertes en capital, reportées peuvent être perdues et, dans certains cas, le compte de dividende en capital d'une corporation privée peut être éliminé.

L'article 99(1) du Bill propose que les personnes soient réputées ne pas avoir acquis le contrôle d'une corporation donnée par suite de l'acquisition des actions par des personnes liées à la corporation, ou par des exécuteurs testamentaires d'une succession, ou par les bénéficiaires liés à la personne décédée.

Le ministre des Finances a présenté au comité plénier de la Chambre des communes un amendement qui, s'il est adopté, interdira aux administrateurs et aux fiduciaires d'acquiescer le contrôle des corporations par l'acquisition d'actions.

Votre Comité considère que ces amendements représentent une mesure positive pour la consolidation des déclarations d'impôt des corporations et sont avantageux étant donné que la réorganisation des corporations en sera facilitée. Cela revient à dire que ces amendements faciliteront la réunion des corporations rentables et non rentables.

### *Crédit d'impôt à l'investissement*

Les contribuables qui font l'acquisition de biens amortissables admissibles ont droit à un crédit qui est intégralement déductible des premiers \$15,000 d'impôt fédéral qui seraient autrement payables, et jusqu'à concurrence de la moitié d'un impôt de ce genre en sus de \$15,000. Le crédit maximum qui est actuellement disponible est de 5% de l'amortissement des biens admissibles qui ont été acquis dans l'année et au cours des 5 années précédentes. Il est proposé (article 61(2) et suivants) que le crédit soit (i) rendu disponible pour la recherche scientifique, (ii) prorogé de 3 ans, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1980 et (iii) porté à 7½% pour les biens admissibles qui ont été acquis principalement en vue d'utilisation dans les provinces de la Saskatchewan, du Manitoba, du nord de l'Ontario et de régions désignées du Québec, autres que la péninsule de Gaspé, et que ce crédit soit porté à 10 p. 100 pour les biens admissibles acquis principalement en vue d'utilisation dans les provinces de l'Atlantique et dans la péninsule de Gaspé.

### **PRÊTS CONSENTIS À DES EMPLOYÉS OU À DES ACTIONNAIRES**

Jusqu'à maintenant, les sociétés ont pu accorder des prêts à faible intérêt et sans intérêt à leurs employés et actionnaires,



a taxable benefit arising therefrom. This form of tax-free compensation has been abused and the Bill proposes to tax the benefit on loans made without interest or at favourable interest rates to employees and share-holders—Clause 35. Such benefits will be taxable to the extent the prescribed rate exceeds the actual rate of interest charged. The prescribed rate will be adjusted yearly by reference to the prime rate charged by chartered banks. To encourage labour mobility in Canada, relocation loans of up to \$50,000 made by an employer to facilitate the purchase of a home by an employee will be excluded from the proposed taxable benefit. It is to be noted that the exclusion will not apply to an employee transferring to Canada from elsewhere. Consideration should be given to extending the exclusion. Furthermore, loans made to officers and employees to enable them to purchase their employer corporation's shares will not be deemed a taxable benefit. An exclusion will also be made for small loans by taxing only the benefit in excess of \$500 per year. This will ensure that no taxable benefit will arise on interest-free loans of \$6250 or less. These measures will become effective January 1, 1979.

It is also proposed (Clause 8(3)) to extend the rules requiring the loan to a shareholder of a corporation to be included in that shareholder's income to persons with whom he does not deal at arm's length and to loans made by a related corporation or a partnership of which the corporation or related corporation is a member.

## INVENTORY ALLOWANCE

The Bill proposes (Clause 14) an annual deduction, in computing business income, of 3% of the cost amount of the taxpayer's inventory at the commencement of his fiscal year that will consist of tangible moveable property of a business. This deduction will be available for fiscal periods commencing after the end of 1976 and for periods ending after March 31, 1977.

It should be noted that companies with fiscal periods commencing prior to January 1, 1977 will be prejudiced as they will lose the benefit of computing the period from January 1, 1977 to March 31, 1977 in determining the inventory allowance.

## RESOURCE PROPERTIES

### *Successor Corporations*

Bill C-11 contains several rules (Clause 29(5)) respecting the transfer of resource properties from one corporation (a predecessor corporation) to another corporation (a successor corporation). A successor corporation is entitled to deduct a predecessor's undeducted exploration or development expenses with certain limitations. The Bill proposes to extend the benefits available to successor corporations.

sans qu'il en découle des bénéfices imposables. Cette forme de compensation sans impôt a fait l'objet d'abus et le bill envisage d'imposer les bénéfices réalisés sur des prêts accordés sans intérêt ou à des taux d'intérêt favorables, aux employés et aux actionnaires—article 35. Ces bénéfices seront imposables dans la mesure où le taux prescrit dépassera le taux réel de l'intérêt imputé. Le taux prescrit sera ajusté tous les ans en se reportant au taux préférentiel appliqué par les banques à charte. Pour encourager la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, les prêts pour déménagement, jusqu'à concurrence de \$50,000 qui sont accordés par un employeur pour faciliter l'achat d'une maison par un employé seront exclus du bénéfice imposable proposé. Il est à noter que l'exclusion ne s'appliquera pas à un employé qui vient s'installer au Canada. On devrait étudier cette extension de l'exclusion. De plus, les prêts consentis à des cadres et à des employés pour leur permettre d'acheter des actions de la corporation au service de laquelle ils sont, ne sont pas réputés profits imposables. On prévoit aussi une exemption pour les petits prêts, seuls étant imposables les profits en sus de \$500 par année. Cette méthode permettra d'assurer que les prêts de \$6,250 ou moins ne portant pas intérêt soient non imposables. Ces mesures entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979.

Il est aussi proposé (paragraphe 8(3)) d'étendre les règles selon lesquelles les prêts consentis à un actionnaire d'une corporation doivent être inclus au revenu dudit actionnaire, aux personnes avec qui cet actionnaire a un lieu de dépendance, et aux prêts consentis par une corporation liée à cette dernière, ou une société dont la corporation donnée ou une corporation qui lui est liée est membre.

## DÉDUCTION POUR INVENTAIRE

Le projet de loi propose, (article 14) lors du calcul du revenu, une déduction annuelle de 3 p. 100 du coût de l'inventaire des biens corporels de l'entreprise du contribuable, au début de son année financière. Cette déduction s'applique aux exercices financiers postérieurs à 1976, et aux exercices financiers terminés après le 31 mars 1977.

Il est à souligner que les sociétés dont les exercices financiers commencent avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977 seront désavantagées parce qu'elles ne peuvent se prévaloir de la déduction pour inventaire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 1977.

## AVOIR MINIER

### *Corporations remplaçantes*

Le projet de loi C-11 contient plusieurs règles (paragraphe 29(5)) concernant le transfert d'un avoir minier d'une société (corporation remplacée) à une autre (corporation remplaçante). Une corporation remplaçante est habilitée à déduire dans une certaine mesure les frais d'exploration et d'aménagement non déduits d'une corporation remplacée. Le projet de loi vise à étendre les avantages accordés aux corporations remplaçantes.

The Act presently requires a successor corporation to acquire all or substantially all the property of the predecessor corporation used by it in carrying on business in Canada to preserve the undeducted expenses incurred by the predecessor corporation. The new rule will require only the acquisition of the predecessor's resource business properties.

It is proposed that a successor corporation need no longer be a principal business corporation (a corporation primarily engaged in the resource industry) to have the right to deduct without limit the predecessor's exploration expenses. Prior to the Bill a successor corporation was obliged to be a principal business corporation.

The Bill will also allow income arising from the disposition by a successor corporation of resource properties acquired from a predecessor corporation to be reduced by the amount of the predecessor corporation's exploration or development accounts.

The Act presently provides that a predecessor corporation must have the right to take or remove the resource from the property before the income from that property qualifies as income that could be offset by the carried-across exploration and development expenses. This caused problems where predecessor corporations had an interest in a resource property but did not have the right to take or remove the resources from that property. Bill C-11 will eliminate this restriction.

### *Expropriation of Resource Properties*

It is proposed (Clause 24(1)) that taxpayer's who, within ten years after an involuntary disposition of a Canadian resource property, invest their proceeds in Canadian exploration or Canadian development expenses, will not attract tax otherwise payable on the deemed disposition.

### REGISTERED RETIREMENT SAVINGS PLANS (RRSP's) AND REGISTERED HOME OWNERSHIP SAVINGS PLANS (RHOSP's)

The Bill proposes amendments to prevent further abuses of RRSP's and curtail the benefits extended by RHOSP's.

Taxpayers were entitled in 1976 to deduct contributions to RRSP's under which their spouses were annuitants. This enabled taxpayers whose spouses received little or no income to share part of their income with their spouses by contributing to a plan and having the spouse immediately thereafter remove the amount contributed to the plan. The spouse would then be taxed at a low rate or not taxed at all on amounts that would have otherwise been taxable in the taxpayer's hands. To prevent this abuse, the Bill provides (Clauses 72(2) to (4)) that taxpayers contributing to plans, of which their spouses are annuitants, will include in their income amounts paid and deducted by them in the year of withdrawal and the two preceding taxation years. This rule will not apply in the year of

En vertu de la loi actuelle, la corporation remplaçante est tenue d'acquérir tous les biens ou la majeure partie des biens de la corporation remplacée qui lui servaient dans l'exploitation de son entreprise au Canada, pour préserver les dépenses non déduites engagées par la corporation remplacée. En vertu de la nouvelle règle, la corporation remplaçante ne devra acquérir que les avoirs miniers commerciaux de la corporation remplacée.

Le projet de loi prévoit que la corporation remplaçante n'est plus tenue d'être une première corporation commerciale (une corporation engagée essentiellement dans l'industrie minière) pour avoir le droit de déduire de façon illimitée les frais d'exploration de la corporation remplacée. Auparavant, une corporation remplaçante était tenue d'être la première corporation commerciale.

Par ailleurs, en vertu du présent projet de loi, une corporation remplaçante peut déduire du revenu qu'elle tire de la disposition de l'avoir minier d'une corporation remplacée les frais d'exploration ou d'aménagement de la corporation remplacée.

La présente loi prévoit qu'une corporation remplacée doit avoir le droit d'extraire ou d'enlever les stocks miniers situés sur un bien lui appartenant, avant qu'on ne puisse déduire du revenu tiré de cet avoir les dépenses d'exploration et d'aménagement reportées. Cette situation entraînait des problèmes lorsque les corporations remplacées avaient un intérêt dans l'avoir minier, mais n'avaient pas le droit d'enlever ou d'extraire cet avoir du bien leur appartenant. Le projet de loi C-11 supprime cette restriction.

### *Expropriation de l'avoir minier*

Le paragraphe 24(1) propose que le contribuable qui, moins de dix ans après la disposition involontaire d'un avoir minier canadien, investit le produit de cette disposition dans des entreprises canadiennes d'exploration ou d'aménagement, n'est pas tenu à payer d'impôt sur le produit de cette disposition.

### RÉGIMES ENREGISTRÉS D'ÉPARGNE RETRAITE (REER) ET RÉGIMES ENREGISTRÉS D'ÉPARGNE LOGEMENT (REEL)

Le bill propose des amendements pour éviter de nouveaux abus au niveau des REER et limiter les avantages que certains contribuables tirent des REEL.

En 1976, les contribuables étaient autorisés à déduire leurs contributions à un REER dont le bénéficiaire était leur conjoint. Cette formule permettait au contribuable dont le conjoint ne touchait qu'un faible revenu ou n'en touchait aucun, de répartir ses revenus avec celui-ci en versant à un régime une contribution que le conjoint retirait immédiatement après. Le conjoint était alors imposé à un taux faible ou nul sur des sommes qui, en d'autres circonstances, auraient été imposables entre les mains du contribuable. Pour éviter cet abus, le bill prévoit, aux paragraphes 72(2) à (4), que les contribuables qui versent des contributions à un régime dont leur conjoint est le bénéficiaire devront inclure à leurs revenus les montants versés et déduits par eux au cours de l'année du retrait et des deux



a taxpayer's death. Your Committee questions whether the proposed amendment will be adequate in preventing further abuse. It is suggested that consideration be given to extending the period during which amounts paid and deducted are included in the taxpayer's income.

The following changes are proposed with respect to RHOSP's:

(a) A transfer of funds from an RHOSP to an RRSP or pension plan no longer be permitted. Taxpayers may still purchase an income averaging annuity with the proceeds received from an RHOSP.

(b) The maximum time allowed for accumulation of savings and eventual investment in an owner-occupied home be limited to twenty years from the time of creation of the plan. Thereafter, funds accumulated in the plan will be included in the beneficiary's income.

(c) For 1978 and subsequent years, neither a taxpayer wishing to deduct contributions to an RHOSP nor his spouse with whom he is residing may own a home in Canada or elsewhere. Heretofore, a taxpayer living with a spouse who owned a home in Canada was able to deduct contributions to an RHOSP.

(d) The purchase of home furnishings will no longer qualify for tax-free withdrawal of funds as of January 1, 1978.

(e) Taxpayers will be entitled to deduct contributions made in the year they acquire a home.

(f) Measures are included to prevent tax-free refunds of excess contributions.

années d'imposition précédentes. Cette règle ne s'appliquera pas au cours de l'année du décès du contribuable. Le Comité se demande si l'amendement proposé parviendra à prévenir de nouveaux abus. Il propose que l'on envisage d'étendre la période pendant laquelle les sommes versées et déduites doivent être incluses aux revenus du contribuable.

Au sujet des REEL, le Comité propose les modifications suivantes:

a) Que le transfert de fonds d'un REEL à un REEP ou à un régime de retraite ne soit plus autorisé, mais que les contribuables puissent encore acheter une rente à versements invariables avec les recettes d'un REEL.

b) Que le délai maximal autorisé pour l'accumulation de l'épargne et un éventuel investissement dans un logement occupé par son propriétaire soit limité à 20 ans à partir de la date de constitution du régime. Après cette date, que les fonds accumulés dans le régime soient inclus au revenu du bénéficiaire.

c) Que, pour 1978 et pour les années suivantes, le contribuable qui souhaite déduire les contributions à un REEL, non plus que son conjoint, avec qui il réside, ne soient autorisés à posséder un logement au Canada ou ailleurs. Jusqu'à maintenant, un contribuable dont le conjoint, avec qui il habitait, possédait un logement au Canada, pouvait déduire les contributions à un REEL.

d) Que, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, l'achat de meubles pour un logement ne donne plus lieu à des retraits de fonds non imposables.

e) Que les contribuables soient autorisés à déduire les contributions versées au cours de l'année où ils ont fait l'acquisition d'un logement.

f) Que des mesures soient incluses au projet de loi pour empêcher les remboursements non-imposables des contributions excédentaires.

## OTHER BENEFITS TO INDIVIDUALS

### *Federal Tax Deduction*

Individual taxpayers are entitled to a federal tax deduction equal to the greater of \$200 or 9% of tax otherwise payable. The maximum deductible is \$500. Bill C-11 proposes to aid lower income families by entitling every taxpayer to a deduction of at least \$300 for 1978 only and adding a deduction of \$50 per dependent child under eighteen resident in Canada. The maximum deduction of \$500 will remain—Clause 57(2).

### *Employment Expense Deduction*

It is proposed that the amount of deduction from net employment income on account of expenses incurred in earning employment income be increased from \$150 to \$250—Clause 4(1).

## AUTRES AVANTAGES POUR LES PARTICULIERS

### *Déduction de l'impôt fédéral*

Les particuliers ont droit à une déduction de l'impôt fédéral égale à la plus élevée des deux sommes suivantes: \$200 ou 9% de l'impôt qu'ils seraient par ailleurs tenus de payer. La déduction maximale est de \$500. Le Bill C-11 propose d'aider les familles à faible revenu en autorisant chaque contribuable à déduire au moins \$300 pour 1978 seulement et à ajouter une déduction de \$50 par enfant à charge âgée de moins de 18 ans et résident au Canada. La déduction maximale de \$500 reste inchangée—Paragraphe 57(2).

### *Déduction des dépenses afférentes à un emploi*

Le bill propose que le montant de la déduction sur le revenu net tiré d'un emploi au titre des dépenses afférentes à l'emploi passe de \$150 à \$250—Paragraphe 4(1).

*Annuity Income*

Taxpayers over sixty-five are entitled to deduct up to \$1000 of pension income received in the year. Bill C-11 proposes that such taxpayers be entitled to elect to have the taxable portion of annuity income (other than annuity payments under Registered Retirement Savings Plans, Deferred Profit Sharing Plans or Income Averaging Annuity Contracts) be deemed to be interest. Should they so elect, such annuity income would qualify for the \$1000 deduction available for interest and dividend income. This will benefit taxpayers receiving pension income but little or no investment income as they will be able to claim two deductions in respect of annuity income, namely, the pension income deduction of \$1000 and the interest and dividend deduction of \$1000—Clauses 52(3) and 53(1).

*Interest and Dividend Deduction*

Individuals and testamentary trusts have been able since 1974 to deduct in computing taxable income the amount of their interest income to a maximum of \$1000 per year. They were entitled in 1975 and subsequent taxation years to include grossed-up dividends in arriving at their deduction. Clause 52(1) proposes that such taxpayers be entitled to include their taxable capital gains incurred from dispositions of Canadian securities for 1977 and subsequent years in determining the \$1000 deduction.

The Bill also proposes that the \$1000 deduction available would be reduced by amounts deducted as related interest expenses. Taxpayers would otherwise be entitled to a double deduction in respect of interest paid on monies borrowed to acquire securities.

*Capital Losses*

It is proposed to entitle taxpayers to deduct net capital losses incurred in the year preceding death as well as the year of death against other income received by an individual in those years—Clauses 32(1) and 54(3).

The amount of allowable capital losses an individual may deduct from other income will be increased from \$1000 to \$2000—Clause 1.

*Stock Options*

Under the present Act, employees acquiring shares pursuant to stock option plans are taxable in the year they acquire shares on an amount by which the value of the shares at the time acquired exceeds the amount payable by them therefor. They are also taxable on the ultimate disposition of those shares should they incur any capital gain. This tax treatment has discouraged the use of stock options as a means of employment incentive.

*Revenu tiré d'une rente*

Les contribuables âgés de plus de 65 ans sont autorisés à déduire un montant pouvant atteindre \$1,000 du revenu de retraite perçu au cours de l'année. Le Bill C-11 propose que ces contribuables soient autorisés à choisir d'inclure la partie imposable de leur revenu tiré d'une rente (à l'exclusion des versements de rentes au titre d'un régime enregistré d'épargne retraite, d'un régime de participation différé aux bénéfices ou d'un contrat de rentes à versements invariables) à titre d'intérêts. Si le contribuable choisit cette possibilité, il pourra déduire de son revenu provenant de rentes un montant de \$1,000 puisqu'une telle déduction est autorisée pour les revenus d'intérêts et de dividendes. Les contribuables qui perçoivent un revenu de retraite, mais peu ou pas de revenus d'investissements pourront ainsi bénéficier de cette disposition dans la mesure où ils pourront réclamer deux déductions sur leur revenu de rentes, à savoir la déduction de \$1,000 au titre du revenu de retraite et la déduction de \$1,000 au titre des intérêts et des dividendes—Paragraphes 52(3) et 53(1).

*Déduction au titre des intérêts et des dividendes*

Depuis 1974, les particuliers et les fiducies testamentaires peuvent déduire le total des revenus d'intérêts jusqu'à un maximum de \$1,000 par année dans le calcul de leur revenu imposable. En 1975 et pour les années d'imposition ultérieures, ils ont été autorisés à inclure les dividendes majorés dans le total de leurs déductions. Le paragraphe 52(1) propose que ces contribuables soient autorisés à inclure leur gains en capitaux imposables réalisés dans le cadre de la disposition de titres canadiens en 1977 ou au cours des années ultérieures pour calculer la déduction de \$1,000.

Le bill propose également que l'on retranche de la déduction de \$1,000 les sommes déduites au titre des frais d'intérêts connexes. À défaut, les contribuables seraient autorisés à effectuer une double déduction à l'égard des intérêts versés sur l'argent emprunté pour acheter des titres.

*Pertes en capital*

On envisage d'autoriser le contribuable à appliquer intégralement les pertes nettes en capital subies tant au cours de l'année du décès qu'au cours de l'année qui précède, à tout autre revenu du contribuable au cours de ces années—Paragraphes 32(1) et 54(3).

Le montant des pertes en capital qu'un contribuable est autorisé à déduire de ses autres revenus passera de \$1,000. à \$2,000.—Article I.

*Options d'achat d'actions*

En vertu de la loi actuelle, les employés qui acquièrent des actions en vertu d'un régime d'option d'achat d'actions sont imposables pour l'année d'acquisition des actions sur un montant par lequel la valeur des actions au moment de l'acquisition dépasse le montant qu'ils ont dû payer pour les acquérir. Les employés sont également imposables sur le montant définitif de la disposition de ces actions lorsqu'ils ont réalisé un gain



Bill C-11 proposes (Clause 3(2)) that employees of Canadian controlled private corporations be only taxable upon the ultimate disposition of shares received by them pursuant to stock option plans on one-half the difference between the proceeds of disposition and the option price paid by them. Your Committee welcomes this amendment as providing employee incentive and assisting estate planning.

## NIL ASSESSMENTS

Last year, in its review of Bill C-22, your Committee studied proposed amendments designed to give taxpayers relief from an anomalous situation they might find themselves in if they received a "nil" assessment. Jurisprudence has held that a nil assessment is an assessment of tax and not of income and therefore no appeal may lie. Reference is made to the decision of the Supreme Court in *Okalta Oils Ltd. v. M.N.R.* (1964) C.T.C. 562. In referring to the clause in question found in Bill C-22, your Committee noted in part:

"Your Committee notes, however, that this Clause, as presently drafted, does not oblige the Minister to determine the amount of a taxpayer's loss. It is felt that in the absence of such obligation, the taxpayer may be left with the same problem if the Minister refuses to determine a taxpayer's losses and issues a "nil" assessment. Your Committee feels that the Act should be amended to provide that an assessment showing no tax payable shall be deemed to be an assessment. Alternatively, your Committee suggests that in recognition of the administrative difficulties which the Department of National Revenue might face if it had to determine all taxpayers' losses, the amendment proposed in Clause 61(1) could be modified to oblige the Minister to assess if a loss is applied against prior or subsequent years' profits by a taxpayer or upon a taxpayer's request."

In response to your Committee's report the Minister of Finance and the Minister of National Revenue undertook to amend the Act to conform to the following statement made by the Minister of National Revenue in a letter dated December 23, 1976, and addressed to your Committee's Chairman:

"Where my Department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer, our official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it. This will allow the taxpayer to appeal the determination immediately in all cases where he wishes to do so. My Department will be publishing information to taxpayers to explain how they may obtain a loss determination."

en capital. Ce traitement fiscal a découragé l'usage des options d'achat d'actions comme incitation à l'emploi.

Le paragraphe 3(2) du Bill C-11 propose que les employés d'une corporation privée dont le contrôle est canadien ne soient imposables que sur la disposition finale des actions reçues par eux conformément à un régime d'option d'achat d'actions sur la moitié de la différence entre le produit de la disposition et le prix qu'ils ont payé en exerçant l'option. Le Comité accueille favorablement cet amendement comme une mesure d'incitation pour les employés et une mesure d'assistance à la planification du patrimoine.

## COTISATIONS NULLES

L'an dernier, dans son étude du Bill C-22, votre Comité a étudié les amendements proposés visant à dégager les contribuables d'une situation irrégulière dans laquelle ils pourraient bien se retrouver s'ils recevaient un avis de cotisation «nulle». La jurisprudence a déterminé qu'une cotisation nulle est une cotisation à l'égard de l'impôt et non pas du revenu et qu'on ne peut par conséquent interjeter appel d'une estimation négative. Mentionnons à titre d'exemple la décision de la Cour suprême dans la cause *Okalta Oils Ltd* contre *M.N.R.* (1964) C.T.C. 562. En se référant à l'article pertinent du Bill C-22, le Comité fait entre autres remarquer:

Votre Comité fait remarquer, cependant, qu'en vertu du libellé actuel de l'article, le ministre n'est aucunement tenu de déterminer le montant de la perte subie par un contribuable. En l'absence d'une telle obligation, le contribuable ne verrait pas ses problèmes résolus si le ministre refusait de déterminer le montant des pertes subies et déclarait que la cotisation était «nulle». Votre Comité estime que la loi devrait être modifiée afin qu'une cotisation non imposable soit réputée être une cotisation. En retour, votre Comité reconnaissant que les difficultés administratives auxquelles devrait faire face le ministère du Revenu national s'il devait déterminer toutes les pertes subies par les contribuables, propose que l'amendement du paragraphe 61(1) soit modifié afin d'obliger le ministre à déterminer si une perte est calculée en fonction des bénéfices des années précédentes ou suivantes ou si elle l'est à la demande du contribuable.

En réponse au rapport de votre Comité, les ministres des Finances et du Revenu national ont pris l'engagement de modifier la loi afin qu'elle soit conforme à la déclaration suivante faite par le ministre du Revenu national dans une lettre datée du 23 décembre 1976 et destinée au Président de votre Comité:

«Lorsque mon ministère a déterminé le montant de la perte d'un contribuable et que ce montant diffère de la perte déclarée par le contribuable, notre détermination officielle de la perte sera remise au contribuable qui en fait la demande. Ceci lui permettra de faire immédiatement appel de la détermination dans tous les cas où il voudra le faire. Mon ministère publiera prochainement des renseignements à l'usage des contribuables pour leur expliquer comment ils peuvent obtenir la détermination d'une perte.»

Pursuant to such undertaking, Clause 76 of Bill C-11 was inserted. Your Committee notes that this clause, as drafted, is deficient in giving taxpayers the desired result. It only gives a taxpayer the right to force the Minister to make a determination of his loss if the Minister should ascertain his loss to be different from that reported. An official of the Revenue Canada has indicated to your Committee that it is rare that the Minister will ascertain the amount of a taxpayer's loss. In most cases, the provisions of Clause 76 will not apply to allow a taxpayer to obtain a determination of his loss and the procedure set forth in Clause 76 will not be available to him. We have been advised that it will be the Department's practice to make a determination of a taxpayer's loss upon request. We feel that this right should be provided by statute. It is your Committee's wish that taxpayers be provided the right in all cases to require the Minister to make a determination of their losses.

## ADVERTISING EXPENSES

Taxpayers are not entitled to make deductions for advertising in periodicals the contents of which are substantially the same as the contents of an issue of a periodical that was printed, edited or published outside Canada (Section 19 of the Act). When studying Bill C-58, which came before your Committee during the last session of Parliament, the Minister of Revenue Canada undertook to define the phrase "substantially the same" in the Act.

Your Committee is pleased to note that clause 12(1) defines "substantially the same" as being more than 20% the same.

## COMMUNAL ORGANIZATIONS

Clause 71 of the Bill proposes that for 1977 and subsequent years, Hutterites and other communal organizations, other than charities, which carry on business and whose members live communally and do not own property in their own right as a matter of religious conviction, be required to pay tax as though such organizations were an *inter vivos* trust, but be given an option to calculate their tax payable as the aggregate of the taxes that would have been payable by the families in the organizations had the income of the organizations been apportioned and taxed in the families' hands. The proposal would approximate the present tax treatment extended by way of informal agreement with Revenue Canada.

As has been pointed out by counsel for the *Lehrerleut Hutterian Brethren*, organizations prevented from electing to have their income so apportioned and taxed would be greatly prejudiced. As *inter vivos* trusts, they would be taxed at minimum rates of 48½% in Alberta without the benefit of any exemptions or deductions. One of the conditions precedent to being able to make an election is contained in paragraph 143(3)(b) to the effect that all tax, interest and penalties payable under Part I of the Act have been paid within the time required. Your Committee feels such proposal is too inflexible

Voilà donc pourquoi l'article 76 a été ajouté au Bill C-11. Votre Comité fait remarquer que le libellé actuel de cet article ne permet pas aux contribuables d'obtenir le résultat souhaité. Il ne fait que leur accorder le droit d'obliger le ministre à procéder à une détermination du montant de la perte qu'ils ont subie si le ministre devait déterminer que cette perte diffère de celle qu'ils ont déclarée. Un représentant de Revenu Canada a indiqué à votre Comité qu'il est rare que le ministre détermine le montant de la perte subie par un contribuable. Dans la plupart des cas, les dispositions de l'article 76 ne s'appliquent pas afin de permettre à un contribuable d'obtenir une détermination de la perte qu'il a subie et il ne pourra recourir à la mesure décrite à l'article 76. On nous a laissé entendre que le ministère se chargera de la détermination de la perte d'un contribuable si ce dernier en fait la demande. Nous estimons que ce droit devrait être inséré dans la loi. Votre Comité recommande par conséquent d'accorder aux contribuables le droit d'exiger que, dans tous les cas, le Ministre détermine le montant de leurs pertes.

## FRAIS DE PUBLICITÉ

Selon l'article 19 de la loi, les contribuables ne peuvent pas faire de déductions en ce qui concerne les frais de publicité engagés dans un périodique dont le contenu est sensiblement le même que celui d'une édition qui a été imprimée, préparée ou publiée à l'extérieur du Canada. Lorsque votre Comité a étudié le Bill C-58 au cours de la dernière session, le ministère du Revenu avait entrepris de définir les termes «sensiblement le même», contenus dans la loi.

Votre Comité est fort heureux de constater qu'aux termes du paragraphe 12(1) du bill, «sensiblement le même» signifie le même à plus de 20 p. 100.

## ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

L'article 71 du bill propose que, pour 1977 et les années d'imposition ultérieures, les Hutterites ou tout organisme, autre qu'un organisme de charité, qui exploite une entreprise et dont les membres vivent en communauté et ne possèdent aucun bien de leur propre chef en raison de leurs convictions religieuses, soit assujetti à l'impôt comme si cet organisme était une fiducie non testamentaire, mais qu'il lui soit donné le choix de calculer son impôt payable comme s'il s'agissait du total de l'impôt que les membres de l'organisme auraient dû verser si le revenu de ce dernier avait été réparti entre eux et imposé séparément. Cette proposition ressemble au régime fiscal actuel établi en vertu d'un accord tacite conclu avec Revenu Canada.

Comme l'a fait remarquer l'expert-conseil de la *Lehrerleut Hutterite Brethren*, cette mesure porterait gravement atteinte aux organismes dans l'impossibilité de déterminer si leur revenu devrait être ainsi réparti et imposé. En leur qualité de fiducies non testamentaires, leur taux d'imposition s'établirait à 48.5 p. 100 en Alberta et ils n'auraient droit à aucune exemption ou déduction. L'alinéa 143(3)b) renferme une des conditions préalables à la possibilité d'effectuer ce choix: tous les impôts, intérêts et pénalités payables en vertu de la Partie I auront été payés dans le délai exigé par la présente loi. Votre



as any late payment of tax or instalment thereof, or even a miscalculation of tax payable made in good faith could prevent future elections being made. It is recommended that more flexible provisions be inserted in the Bill.

## CATTLE HERD SALES

It has been suggested that changes be made in the Act for the benefit of farmers who have disposed or who may have to dispose of herds because of severe drought conditions in certain areas of Canada. Remedial legislation could be made to apply to dispositions under distress conditions.

No amendments to this end are contemplated in Bill C-11. Before appropriate remedies are proposed, evidence of need for relief would have to be considered by the governmental departments concerned.

## CONCLUSION

As a review of this report will indicate, your Committee has examined and considered Bill C-11 in accordance with its terms of reference. It should be noted it has reviewed the Bill in advance of it coming before the Senate, heard witnesses, prepared a report and made recommendations with respect thereto (a summary of which follows as an Appendix) before the House of Commons has completed its consideration of the Bill.

It is to be noted that proposed amendments to the Bill have been introduced that conform to your Committee's recommendations made with respect to the tax treatment afforded to (i) policyholders repaying loans, (ii) policyholders making interest payments with respect to policy loans made for the purpose of earning income from a business or from property and (iii) officers and employees transferring to Canada from elsewhere receiving low interest and interest-free loans. Whether such amendments will appear in the Bill when it reaches the Senate will depend on whether they are dealt with prior to time limitation being imposed in the House of Commons.

There will be further sittings of the Committee, as part of its examination and consideration of the Bill, to hear the Minister of Finance.

The Bill is a lengthy one. It represents substantial amendment to our income tax legislation, primarily with a view to facilitating corporate reorganization, relief to most taxpayers and, in some instances, the correction of deficiencies in the Act. A bill of such proportion will necessarily contain deficiencies, some of which have come to the attention of your Committee and are noted above. Nevertheless, in view of the substantial benefits extended to taxpayers, many of which have been urged by your Committee in the past, your Committee strongly supports the Bill.

Comité reconnaît que cette disposition est trop rigide puisque les organismes ne pourraient faire ce choix dans l'éventualité d'un paiement ou d'un acompte provisionnel d'impôt versé en retard ou même d'une erreur involontaire dans le calcul des impôts exigibles. Par conséquent, il recommande qu'on insère des dispositions plus souples dans le projet de loi.

## VENTES DE TROUPEAUX DE BÉTAIL

Des changements ont été proposés dans le cas de fermiers qui ont disposé ou qui doivent disposer de leurs troupeaux en raison des conditions d'extrême sécheresse qui sévissent dans certaines régions du Canada. Afin de remédier à cette situation, on pourrait adopter des mesures concernant la disposition dans le cas de manque de ressources.

A cet égard, le bill C-11 ne prévoit aucun amendement. Il faudrait que les ministères compétents étudient l'opportunité d'accorder un allègement fiscal.

## CONCLUSION

Comme une analyse de ce rapport l'indiquera, votre Comité a étudié le bill C-11 conformément à ses attributions. Fait à noter, il a examiné le projet de loi avant qu'il ne soit soumis au Sénat; en outre, avant que la Chambre des communes n'ait terminé l'étude du bill, il avait entendu des témoins, rédigé un rapport et soumis des recommandations dont vous trouverez un résumé à l'annexe.

Il faut noter que les amendements proposés ont été présentés conformément aux recommandations de votre Comité concernant le traitement fiscal dans le cas (i) des détenteurs de police remboursant un emprunt, (ii) des détenteurs de police payant des intérêts relatifs à des prêts sur police contractés dans le but d'obtenir des revenus d'une entreprise ou d'une propriété et (iii) des fonctionnaires et des employés arrivant au Canada et obtenant un taux d'intérêt peu élevé et des prêts sans intérêt. Ces amendements seront insérés dans le projet de loi lorsque le Sénat l'étudiera, s'ils sont étudiés avant le délai imposé à la Chambre des communes.

Dans le cadre de l'examen et de l'étude de ce projet de loi, le Comité se réunira de nouveau afin d'entendre le ministre des Finances.

Ce long projet de loi modifie dans une très large mesure la Loi de l'impôt sur le revenu. Il vise surtout à faciliter la réorganisation des corporations, à alléger le fardeau fiscal de la plupart des contribuables et, dans certains cas, à corriger les lacunes de la loi. Un projet de loi de cette ampleur comportera forcément des lacunes, dont certaines ont été décelées par votre Comité et signalées dans les pages précédentes. Étant donné les avantages importants accordés aux contribuables que beaucoup de membres de votre Comité souhaitaient depuis longtemps, votre Comité souscrit entièrement au projet de loi.

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the review of the Bill by Messrs. Charles Albert Poissant, Helmut Birk and Thomas S. Gillespie.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

## APPENDIX TO REPORT

### BILL C-11

#### SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

##### 1. Policy Loans

(a) Bill C-11 be amended to entitle policyholders repaying loans to deduct from income in the year of repayment such portion of loans previously taxable.

(b) Consideration be given to exempting from tax the following policy loans:

(i) policy loans made within a reasonable period of time prior to death;

(ii) policy loans repaid within one year; and

(iii) policy loans made for the purposes of acquiring dwelling houses, shares of corporations of which the policyholder is an officer or employee or the purchase of automobiles to be used in the performance of the policyholder's duties as an officer or employee.

##### 2. Interest on Policy Loans

The Bill be amended to entitle policyholders who borrow for purposes of earning income from a business or from property to deduct interest payments. Other policyholders would be entitled to increase the adjusted cost base of their policies.

##### 3. Losses on Disposition of Debt Instruments

A study be made of the proposal to disallow deductions for losses incurred on prior dispositions of low yielding debt instruments together with the proposal to extend compensating benefits and the results of the study made public.

##### 4. Elimination of Pre-1972 Surplus Accounts

The conflict between the time limit placed on 'tax-free' corporate distributions and restrictions imposed by guidelines issued by the Anti-Inflation Board be quickly resolved.

##### 5. Part IV Tax

Further consideration be given to extending the exemption from Part IV tax to all dividends between private corporations in which more than a 10% interest is held

Votre Comité désire en outre remercier MM. Charles Albert Poissant, Helmut Birk et Thomas S. Gillespie pour les services qu'ils lui ont rendus lors de l'étude de ce projet de loi.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.

## APPENDICE AU RAPPORT

### BILL C-11

#### RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

##### 1. Prêts sur police

(a) Que le bill C-11 soit modifié de façon à permettre aux détenteurs de police qui remboursent leurs prêts de déduire de leurs revenus de l'année au cours de laquelle ils effectuent ces remboursements la partie des prêts qui était auparavant imposable.

(b) Que les prêts sur police suivants soient exonérés d'impôt:

i) Les prêts sur police consentis dans un délai raisonnable avant le décès;

ii) Les prêts sur police remboursés dans le délai d'un an;

iii) Les prêts sur police consentis pour acquérir des résidences, des actions de sociétés où le détenteur de police travaille comme cadre ou employé ou bien l'achat d'automobile servant à ce dernier dans l'exercice de ses fonctions professionnelles.

##### 2. Intérêt sur les prêts sur police

Que le projet de loi soit modifié de façon à permettre aux détenteurs de police qui demandent des prêts afin de tirer un revenu d'un affaire ou d'un bien de déduire le paiements des intérêts. D'autres détenteurs de police seraient autorisés à augmenter le prix de base rajusté de leur police.

##### 3. Pertes occasionnées par la disposition des titres de créance

Qu'une étude soit menée sur la proposition visant à interdire toute exonération d'impôt pour les pertes subies lors de dispositions antérieures de titres de créance à faible rendement ainsi que sur la proposition visant à étendre les indemnisations et que les conclusions de cette étude soient rendues publiques.

##### 4. Suppression des comptes excédentaires antérieures à 1972

Que l'incomptabilité qui existe entre le délai imposé aux fonds ou aux biens «exonérés d'impôt» que peuvent distribuer les sociétés et les restrictions imposées par les directives émises par la Commission de lutte contre l'inflation soit rapidement supprimée.

##### 5. Impôt de la Partie IV de la loi

Que soit examinée de manière plus approfondie la question de l'extension de l'exonération d'impôt prévue à la Partie IV de la loi à tous les dividendes versés entre



where neither corporation benefits any longer from the small business deduction.

#### 6. Employee and Shareholder Loans

Consideration be given to excluding from tax low interest or interest-free loans made to employees transferring to Canada from elsewhere.

#### 7. Registered Retirement Savings Plans

Consideration be given to extending the period during which amounts paid to a spouse's registered retirement savings plan are included in a taxpayer's income.

#### 8. Nil Assessments

The Minister should undertake to study the Committee's recommendation that all taxpayers be provided the right in all cases to require the Minister of Revenue Canada to make a determination of their losses.

#### 9. Communal Organizations

The Bill be amended to provide more flexibility in order that communal organizations wishing to allocate income of the organizations among the families comprised therein be prevented from doing so solely because such families have not paid the full amount of tax, interest and penalties owing by them within the time required by the Act.

corporations privées lorsque la participation est supérieure à 10% et lorsque les sociétés concernées ne bénéficient plus de la déduction accordée aux petites entreprises.

#### 6. Prêts consentis à des employés ou à des actionnaires

Que soit examinée la question de l'exonération d'impôt des prêts à faible intérêt ou exonérés d'intérêt consentis aux employés revenant au Canada.

#### 7. Régimes enregistrés d'épargne-retraite

Que soit examinée la question de l'extension du délai au cours duquel les versements effectués au régime enregistré d'épargne-retraite du conjoint peuvent figurer sur la déclaration de revenu, du contribuable.

#### 8. Cotisations nulles

Le ministre devrait étudier la recommandation du Comité selon laquelle tous les contribuables devraient être autorisés dans tous les cas à exiger du ministre du Revenu qu'il détermine leurs pertes.

#### 9. Organismes communautaires

Que le projet de loi soit modifié de façon à assurer une plus grande marge de manœuvre aux organismes communautaires désireux de distribuer leurs revenus aux familles qui les composent sans qu'ils puissent le faire pour la seule raison que ces familles n'ont pas versé la totalité des impôts, intérêts et pénalités dus dans les délais prescrits par la loi.












	Canada Post	Postes Canada
	Postage paid	Port payé
<b>Third Third class classe</b>		
K1A 0S7 HULL		

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, December 13, 1977

Le mardi 13 décembre 1977

Issue No. 12

Fascicule n° 12

### **Eighth Proceedings on:**

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

### **Huitième fascicule concernant:**

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

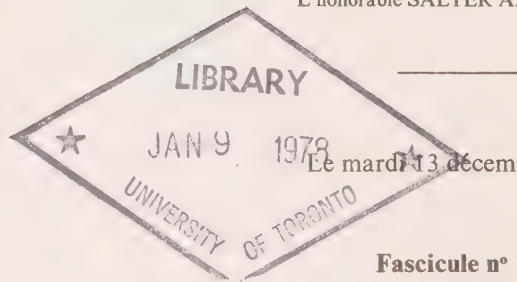
---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November, 1 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 13, 1977  
(18)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 8:00 p.m. to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*Present not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa, Bourget, Frith, McElman and McNamara. (5)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Legal Advisor to the Committee.

*Witnesses:*

The Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance.

*Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch):*

Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division.

*Attending:*

Mr. Ed Lumley, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

*Department of Finance:*

Mr. R. A. Friesen, Special Advisor; and

Mr. S. N. Poddar, Chief, Tax Analysis Section.

Following the questioning of the Minister and certain undertakings made by him, at 9:35 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. on Wednesday, December 14, 1977 to consider Bill S-3.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 DÉCEMBRE 1977  
(18)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à 20 heures:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa, Bourget, Frith, McElman et McNamara. (5)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller juridique du comité.

*Témoins:*

L'honorable Jean Chrétien, Ministre des Finances.

*Du ministère des Finances (Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales):*

M. R. A. Short, Directeur, Division de la législation sur la politique fiscale.

*Également présents:*

M. Ed Lumley, député, Secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

*Ministère des Finances:*

M. R. A. Friesen, conseiller spécial; et

M. S. N. Poddar, Chef, Section de l'analyse fiscale.

Suite à l'interrogatoire du ministre et à certains engagements de sa part, à 21 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 14 décembre 1977, à 9 h 30, pour étudier le bill S-3.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 13, 1977  
[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 8.00 p.m. to study the budget resolutions respecting income tax.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this evening we have the Minister of Finance, the Honourable Jean Chrétien in attendance. On his immediate right is Mr. Short, Director, Tax Policy Legislation Division. Mr. Short has spent some time with us. It was informative to us. However, I am not sure that he would certify it was equally so to him. Along with Mr. Short is Mr. Friesen, Special Advisor. What I said about Mr. Short would apply equally to Mr. Friesen. Mr. Poddar, Chief, Tax Analysis Section is also in attendance. This is his first time before the committee.

Since the minister is present this evening, we propose to discuss with him the effect of the recommendations which we made in our report. The report is completed, the explanation of the report is something that has been given and you have had an opportunity of reading that explanation and determining whether there is any heresy in it. My tax adviser tells me I have preached no heresy. So, I feel reasonably safe this evening.

There are two items of recommendation, one dealing with the interest deduction on life insurance policy loans, the other with the deductibility of that portion of the policy loan on which tax has been paid when the loan is repaid.

These are two items on which we had a difference of opinion with the departmental officials, but in the course of our hearings and discussions we resolved them. These two items have been very expeditiously dealt with in that amendments were presented to the House of Commons, and the amendments were included in part of the bill which was approved, and form part of the bill which will now come to the Senate.

So, there is not much we have to add to these items, unless there is something you wish to add, Mr. Minister.

**The Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance:** Mr. Chairman, I do not have much to add. I have made many speeches in regard to Bill C-11, which has been in the House of Commons for many, many days. It was passed this afternoon, so you will have an opportunity of studying it in the next few days.

I should like to thank you, Mr. Chairman, for the presentation which you made in the Senate yesterday. I found it extremely positive. I was grateful for the remarks you made about the bill. I think the best course to follow now is to answer questions from your colleagues.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 décembre 1977  
[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit à 20 heures pour étudier les résolutions budgétaires concernant l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Salter A. Hayden (Président),** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce soir, nous accueillons le ministre des Finances, l'honorable Jean Chrétien. À la droite de M. Chrétien se trouve M. Short, directeur de la division de la législation sur la politique fiscale. M. Short nous a déjà visité. Sa visite nous a été utile; toutefois, je ne sais pas s'il dirait qu'elle l'a été pour lui. M. Short est accompagné de M. Friesen, conseiller spécial. Ce que j'ai dit au sujet de M. Short s'applique également à vous, monsieur Friesen. M. Poddar, chef de la Section de l'analyse fiscale est également présent. C'est la première fois qu'il se présente devant le comité.

Étant donné que le Ministre est avec nous ce soir, nous nous proposons de discuter avec lui de l'effet des recommandations contenues dans notre rapport. La rédaction du rapport est terminée et une explication en a été donnée; vous avez eu l'occasion de lire cette explication et de constater si elle contenait des idées hérétiques. Mon conseiller en matières fiscales me dit que je n'ai pas prêché d'hérésies. Je me sens donc quelque peu rassuré ce soir.

Deux questions ont fait l'objet de recommandations; l'une porte sur la déduction à l'égard des intérêts payés sur les prêts sur police, l'autre sur la déduction possible de la portion du prêt pour laquelle on a payé de l'impôt lorsque le prêt est remboursé.

Sur ces deux questions, nous n'étions pas d'accord avec les représentants du Ministère, mais au cours de nos audiences et de nos discussions, nous nous sommes mis d'accord. On a réglé ces deux questions de façon très expéditive puisque ces modifications ont été présentées à la Chambre des communes; on les a incluses dans une partie du bill qui avait été approuvé et elles font maintenant partie du bill qui sera présenté au Sénat.

Nous n'avons, par conséquent, pratiquement rien à ajouter sur ces questions à moins que vous, Monsieur le Ministre, n'ayiez quelque chose à ajouter?

**L'honorable Jean Chrétien, (ministre des Finances):** Monsieur le président, je n'ai que peu de choses à dire. J'ai parlé à plusieurs reprises au sujet du bill C-11, qui est à la Chambre des communes depuis plusieurs jours. Le bill a été adopté cet après-midi; vous aurez donc l'occasion de l'étudier d'ici quelques jours.

Monsieur le président, j'aimerais vous remercier de la présentation que vous avez faite au Sénat hier. Je l'ai trouvée très encourageante. Je suis reconnaissant des observations que vous avez faites au sujet du bill. Je crois que la meilleure façon de procéder maintenant serait de répondre aux questions de vos collègues.



[Text]

**The Chairman:** On something we have recommended and that has been done, I would expect the members of the committee would not have much to add.

**Senator Beaubien:** That is right.

**Hon. Mr. Chrétien:** I hope so.

**The Chairman:** If they did, I would be disappointed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Before you proceed, Mr. Chairman, I notice that the Leader of the Opposition is not present. He has been able to attend most of our meetings, and in that regard I am wondering whether anyone knows whether he intends to come here this evening.

**The Chairman:** He is aware we are holding a meeting this evening.

**Senator Beaubien:** We can send someone for him.

**Senator McIlraith:** The supply bill is being spoken to in the chamber. Perhaps he wishes to deal with that.

**The Chairman:** The third recommendation, Mr. Minister, deals with the National Life Insurance Companies. The committee's main concern is that it feels it does not have enough facts. We have some views in connection with the proposal in respect to changing the branch method of accounting for these types of life insurance companies, but to achieve a compensatory balance, and how that is to be brought about, is a matter which we understand will be dealt with in the rules and regulations.

We realize that, to the extent it proposes to reduce actuarial reserves, it is a matter of great importance and we should regard it as such, because actuarial reserves are what ensure stability in the operation of a company.

The manipulation, if I may use that word, that was done in the accounting practices of these particular life insurance companies by way of what is called "adverse selection" and "Short holds," which had a way of producing loss carry-forward—and I do not know whether you would go so far as to say that the losses were manufactured by a method which did not offend against the then existing income tax law—could be said to be a non-intended development which sprang from the law.

In this respect, we understand the department is going to conduct a study on this whole question. We should like to have anything which develops from that study made available to the committee. It will be our right, of course, to have the rules and regulations as soon as they are settled, so that we may study the question between now and the next budget so that we can decide whether the compensatory means, as suggested, do deal fairly with it. It might be suggested that the effect is to take from those who presently enjoy this situation and give, by way of correction, to those who have been complaining because their competitive position was disadvantageous. We cannot make a decision in that regard until we have the facts. We would like assurance that this matter will be studied and that as soon as the study is completed, this committee will be informed as to its results. In addition, we should also like to have a copy of the rules and regulations once they are formulated.

[Traduction]

**Le président:** Cela m'étonnerait que les membres du Comité aient beaucoup à ajouter puisque notre recommandation a été adoptée.

**Le sénateur Beaubien:** C'est exact.

**L'honorable Jean Chrétien:** Je l'espère.

**Le président:** Je serais désappointé s'ils avaient d'autres opinions à émettre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avant de poursuivre les travaux, monsieur le président, je remarque que le leader de l'opposition est absent. Comme il a assisté à la plupart de nos séances, quelqu'un sait-il s'il a l'intention d'assister aux travaux de ce soir?

**Le président:** Il sait qu'il y a une séance ce soir.

**Le sénateur Beaubien:** Nous pouvons envoyer quelqu'un le chercher.

**Le sénateur McIlraith:** La Chambre étudie actuellement le bill des subsides. Il désire peut-être participer aux travaux.

**Le président:** Monsieur le ministre, la troisième recommandation porte sur les compagnies d'assurance-vie canadiennes. Or, nous craignons de ne pas avoir suffisamment de faits à ce sujet. Nous avons certaines opinions à exprimer en ce qui concerne la modification proposée en matière de comptabilité de succursale pour ce genre de compagnies d'assurance-vie. Nous croyons, cependant comprendre que le redressement à effectuer et les moyens de l'appliquer constituent une question dont traiteront les règles et les règlements.

Les modifications visant à réduire les réserves actuarielles, constituent une question très importante, et nous devons la considérer comme telle puisque les réserves actuarielles garantissent la stabilité du fonctionnement des compagnies.

Les méthodes de comptabilité de ces compagnies particulières faisaient l'objet de manipulation, s'il m'est permis d'employer ce terme. Cette manipulation prenait la forme d'assurances «anti-sélection» et à «court terme», qui entraînaient des reports de pertes. Je ne sais pas si vous oseriez dire que ces pertes étaient fabriquées de toute pièce selon une méthode qui n'enfreignait alors pas la Loi de l'impôt sur le revenu; on pouvait néanmoins dire de cette manipulation qu'elle était une conséquence imprévue de la loi.

A cet égard, nous croyons comprendre que le ministère effectuera une étude. Nous aimerions que le Comité puisse disposer des conclusions de cette étude. Il est de notre droit bien sûr d'avoir en notre possession les règles et les règlements dès qu'il seront établis, de sorte que nous puissions étudier cette question avant le dépôt du prochain budget. Nous pourrions ainsi établir si les moyens de redressement proposés contrebalancent équitablement ces problèmes. On pourrait dire que le but visé est d'enlever certains avantages à ceux qui jouissent actuellement de la situation pour les accorder, par l'entremise de rectifications, à ceux qui se sont plaints de leur position concurrentielle désavantageuse. Nous ne pouvons prendre de décision à cet égard avant d'avoir les faits en main. Nous aimerions obtenir l'assurance que cette question sera étudiée et que le Comité sera saisi des conclusions de cette étude dès qu'elle sera terminée. Nous aimerions en outre,

[Text]

**Hon. Mr. Chrétien:** This stems from an interpretation of the law that gives an advantage to the multinational insurance company over the national company. We do not feel the national company should be at a disadvantage because of a loophole being used by the multinational insurance company. We have had representations from different associations connected with these companies and they themselves cannot agree on a solution. They recognize that there is a problem, but they cannot agree on a solution satisfactory to all. For that reason, it is left to the department to draft rules and regulations to overcome the problem, and in doing so we will consult with the various companies involved. As soon as those rules and regulations are formulated, we will inform this committee of what they are. There will be no formal presentation of a report as such. There will be consultation with the industry, and at some point I will approve a set of rules and regulations formulated as a result of that consultation.

**The Chairman:** We should like to have made available to us whatever develops out of your study which influences your thinking as to the direction you take in establishing the accounting method.

**Hon. Mr. Chrétien:** It is a very technical point. I am not in a position to relate to the committee the various technical aspects of it. I am not the technician. I am only the minister. However, we will make available to the committee whatever we have in terms of knowledge.

**Senator Cook:** Can you tell us what the benefit to the Treasury will be, Mr. Minister, in the event that you succeed in plugging these alleged loopholes?

**Hon. Mr. Chrétien:** I do not know precisely how much will be gained. However, this step is being taken to achieve equity between the various life insurance companies operating in Canada. It is not a matter of raising additional revenue. It is a question of putting all companies on the same footing.

**Senator Cook:** But it must have some magnitude in terms of the raising of revenue.

**Hon. Mr. Chrétien:** It is very difficult to forecast how much will be gained in additional revenues, and it was not done with that in mind. The purpose was to plug this loophole, thereby putting all insurance companies on the same footing.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, the assurance of the minister certainly satisfies me, and I suggest to my honourable confreres that we might impose voluntary closure on this point.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In any event, the loophole has been plugged, if that is a proper way of putting it.

**Hon. Mr. Chrétien:** Yes.

**The Chairman:** Several of the companies have written to us, and one point that seemed common to all related to losses on

[Traduction]

recevoir un exemplaire des règles et règlements, dès que ces derniers seront rédigés.

**L'honorable M. Chrétien:** Cette situation découle de l'interprétation de la loi, laquelle avantage les compagnies d'assurance multinationales au détriment des compagnies nationales. Nous ne croyons pas qu'une compagnie nationale devrait être désavantagée parce qu'une multinationale a utilisé une échappatoire. Différentes associations qui sont rattachées à ces compagnies, nous ont présenté des mémoires. Ces associations ne peuvent même pas s'entendre sur une solution. Elles reconnaissent qu'il y a un problème, mais elles ne peuvent en arriver à une solution qui fasse l'unanimité. Il incombe, par conséquent, au ministère de rédiger les règles et règlements pour résoudre ce problème, et à cet égard, nous consulterons les différentes compagnies en cause. Dès que nous aurons élaboré les règles et règlements, nous en aviserons le Comité. Il n'y aura aucune présentation officielle de rapport en tant que tel. Il y aura consultation de l'industrie et, à un moment donné, j'approuverai une série de règles et règlements élaborés à la suite de cette consultation.

**Le président:** Nous aimerions être tenus au courant de ce qui ressortira de votre étude qui pourrait influencer votre façon de penser et votre orientation quant à l'établissement de méthodes comptables.

**L'honorable M. Chrétien:** C'est un point très technique. Je ne suis pas en mesure de décrire au Comité les divers aspects techniques de la question. Je ne suis pas le technicien. Je suis seulement le ministre. Cependant, nous ferons part au Comité de tous les renseignements disponibles.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous dire quel avantage en retirerait le Trésor, monsieur le ministre, au cas où vous réussiriez à éliminer ces présumées échappatoires.

**L'honorable M. Chrétien:** Je ne sais pas exactement combien nous pourrions y gagner. Cependant, nous adoptons cette mesure afin qu'il y ait équité entre les diverses compagnies d'assurance-vie au Canada. Il ne s'agit pas d'en tirer un revenu supplémentaire. Il s'agit de mettre toutes les compagnies sur le même pied.

**Le sénateur Cook:** Mais cela doit représenter des fonds importants.

**L'honorable M. Chrétien:** Il est très difficile de prévoir combien cela va rapporter en plus mais ce n'était pas notre préoccupation majeure. Le but était d'éliminer cette échappatoire pour nous permettre de mettre toutes les compagnies d'assurance sur le même pied.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je suis certainement satisfait des propos rassurants du Ministre, et je propose à mes honorables confrères de clore volontairement la question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De toute façon, l'échappatoire a été éliminé, si nous pouvons nous exprimer ainsi.

**L'honorable M. Chrétien:** Oui.

**Le président:** Plusieurs de ces compagnies nous ont écrit, et un des points qui semble commun à toutes, a trait aux pertes



## [Text]

the sale of low interest yielding securities in order to buy high interest yielding securities which will not, under the proposed accounting method, be capable of being claimed and carried forward.

**Hon. Mr. Chrétien:** I have a technical explanation in that regard, Mr. Chairman, that I should like to set out for the committee. Bill C-11 will disallow certain deductions and losses carried forward by life insurance companies. The provision under which this is done is part of the transitional package that is beneficial to the industry. The companies, of course, want to have the good features of the package, but object to the disallowance of some deductions. That does not surprise me. My officials have met with the representatives of the Canadian Life Insurance Association. The industry, by and large, supports the package. Some members of the industry would like further relief. However, other members would oppose such a move. There is no agreement within the industry. We believe the measures as formulated are entirely reasonable, but we are prepared to reconsider the policy implications of the Senate's suggestion.

I might point out that acting on the recommendation of the Senate will result in further representations from some purely Canadian companies who would regard any change as inequitable. By changing the rules, we would make life somewhat more difficult for some people in the country. However, as I understand it, to allow them to retain the status they have under the present legislation would result in putting certain Canadian corporations in an unfair position. It is one case where the minister involved has to make a decision, notwithstanding that that decision will make him unpopular with some.

**The Chairman:** Any questions on that? If not, we will move on to the third recommendation. There was a conflict between the time limit placed on tax-free corporate distributions and the restrictions imposed by the guidelines issued by the Anti-Inflation Board. The two would have difficulty existing together. If a company, for administrative reasons, wants to clear out as quickly as possible the pre-1972 surplus accounts, there must be removal of restrictions from the AIB guidelines, and we would like to have an assurance that this will be done.

**Hon. Mr. Chrétien:** Our proposal, Mr. Chairman, will eliminate the ability to pay out what are sometimes referred to as tax-free or tax-deferred dividends after 1978. The proposal makes it easier to pay such dividends before the end of next year. As you have pointed out, there is a conflict between the time limit placed on the paying out of tax-free dividends and the dividend restrictions under the Anti-Inflation Board guidelines. We, however, do not feel there is such a conflict. The Anti-Inflation Board has agreed to review any request for exemption from the dividend restrictions, and it is expected that where the motivation for the dividend is to distribute tax-free balances before the 1978 deadline, AIB permission will be given. This method of handling the problem seems to be much more satisfactory than bringing in a complex amendment to the legislation. In fact, we have talked with the

## [Traduction]

encourues sur la vente de titres à faible taux d'intérêt, afin d'acheter des titres à taux d'intérêt élevé, et qui, selon les méthodes comptables proposées, ne pourront être réclamées et reportées.

**L'honorable M. Chrétien:** Je puis fournir une explication technique à cet égard, monsieur le président, dont j'aimerais faire part au Comité. Le Bill C-11 interdira certaines déductions et les pertes reportées par les compagnies d'assurance-vie. Ceci est prévu par l'ensemble des dispositions transitoires dont profite l'industrie. Les compagnies, évidemment, veulent profiter des avantages de cet ensemble de règlements, mais s'opposent à l'interdiction de certaines déductions. Cela ne me surprend pas. Mes fonctionnaires ont rencontré les représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie. De façon générale, l'industrie appuie cet ensemble de règlements. Certains représentants de l'industrie voudraient d'autres dégrèvements alors que d'autres s'y opposent. Il n'y a pas de consensus au sein de l'industrie. Nous sommes d'avis que les mesures formulées sont très raisonnables, mais nous sommes prêts à reconsidérer les conséquences de la proposition du Sénat.

J'aimerais souligner que l'adoption des recommandations du Sénat risque d'entraîner certaines réactions de la part de compagnies purement canadiennes qui pourraient considérer injuste tout changement. Si nous changeons les règlements, nous rendons la vie un peu plus difficile pour certains au pays. Cependant, tel que je le conçois, si nous leur permettons de garder le statut qu'elles ont aux termes de la législation actuelle, certaines compagnies canadiennes seront dans une situation injuste. Il s'agit pour le ministre concerné de prendre une décision, même si cette décision peut être mal vue par certaines compagnies.

**Le président:** S'il n'y a plus de questions à ce sujet nous allons passer à la troisième recommandation. Il y avait opposition entre le délai fixé pour les versements non imposables des corporations et les restrictions prévues par les lignes directrices de la Commission de lutte contre l'inflation. Les deux pourraient difficilement coexister. Si, pour des raisons administratives, une société veut se libérer le plus rapidement possible des comptes excédentaires antérieurs à 1972, elle doit être exemptée des restrictions de la CLCI, et nous voudrions être assurés que cela sera fait.

**L'honorable M. Chrétien:** Notre proposition, monsieur le président, éliminera la possibilité de payer, après 1978, ce qu'on appelle parfois les dividendes non imposables ou à l'impôt différé. Dans le cadre de cette proposition, il est plus facile de verser ces dividendes avant la fin de l'année prochaine. Vous avez signalé qu'il y a entre le délai prescrit pour le paiement des dividendes non imposables et les restrictions concernant les dividendes imposés dans les lignes directrices de la Commission de lutte contre l'inflation. Mais nous ne sommes pas de cet avis. La Commission de lutte contre l'inflation a accepté de prendre en considération toute demande d'exemption des restrictions portant sur les dividendes, et l'on croit que lorsqu'une société voudra verser les dividendes afin de répartir les soldes non imposables avant la date limite de 1978, la CLCI accordera son autorisation. Cette

[Text]

officials of the AIB and we have their assurance that they will allow these payments to be made.

**The Chairman:** I do not think it needs complex legislation, or any legislation, for that matter. All it needs is a change in the AIB guidelines. I take it the guidelines were established by the Anti-Inflation Board.

**Hon. Mr. Chrétien:** Yes, and the Anti-Inflation Board is willing to give its permission for these distributions.

**The Chairman:** In the case which was put before the committee, an application to get the guidelines extended to approve of certain of these distributions was rejected at the first and second levels, and now I understand that at the third level, which is the top level, there has been approval. Of course, one swallow does not a summer make. It may be that there are peculiar circumstances in this case which warrant approval. But as long as there is an assurance that the guidelines will not operate to restrict the operation of the distribution of pre-1972 surpluses, we will be satisfied.

**Hon. Mr. Chrétien:** I understand that there will be a public announcement by the AIB in that respect, which will result in one swallow making a summer.

**Senator Barrow:** If I may raise a question in connection with that, Mr. Chairman, the recommendation is set out on page 12 of the *Minutes of Proceedings* of Thursday, December 8.

**Senator Connolly:** Page 10 of the appendix to the Senate Hansard of December 8th.

**Senator Barrow:** I am wondering if December 31, 1978, is not too early a date for the closure of distribution of or the elimination of the pre-1972 surplus accounts. I have made some inquiries, and I think that it is imposing on firms of accountants and others a rather undue hardship to have this thing closed off within a one-year period. I am wondering if this could not be extended for the period of a year, to December 31, 1979, rather than 1978.

**Hon. Mr. Chrétien:** We cannot give satisfaction all the time. The date was set because AIB has a time limit on its operation. This is another problem that we have to cope with. The AIB will be finished by the end of next year. They made the recommendation that that is the way they wanted to handle it. On a case-by-case basis, they have said that they will give the flexibility the senators are calling for.

**Senator Barrow:** Mr. Minister, I did not think it was a problem with the AIB. I thought it was a problem with the tax department. They felt they were unduly hampered by keeping records for a period of time. It did not really have anything to do with the AIB, and they wanted to get this thing settled as quickly as they possibly could. At the same time, I believe that it imposes a hardship not only on some of the smaller companies but on their tax advisers, in having a rush of these applications to determine the 1971 surplus. Even though notice was given during the year, it is unfair that this should be closed off so quickly.

[Traduction]

façon de résoudre le problème semble beaucoup plus satisfaisante que d'apporter une modification complexe à la loi. En fait, nous avons discuté avec les fonctionnaires de la CLCI et ils nous ont assurés qu'ils autoriseraient de tels versements.

**Le président:** Je ne vois pas qu'une mesure législative complexe s'impose. Il suffit de modifier les lignes directrices de la CLCI. Les lignes directrices ont, me semble-t-il, été prescrites par la Commission de lutte contre l'inflation.

**L'honorable M. Chrétien:** Oui, et la Commission de lutte contre l'inflation est disposée à autoriser ces versements.

**Le président:** Quant au cas qui a été présenté au Comité, une demande d'extension des lignes directrices pour approuver certains de ces versements a été refusée au premier et second paliers et, si j'ai bien compris, cette demande vient d'être approuvée au troisième palier, qui est le palier supérieur. Naturellement, une hirondelle ne fait pas le printemps. C'est peut-être que les circonstances particulières à ce cas en justifient l'autorisation. Toutefois, pourvu qu'on nous garantisse que les lignes directrices ne limiteront pas la répartition des excédents antérieurs à 1972, nous serons satisfaits.

**L'honorable M. Chrétien:** Je crois que la CLCI fera une déclaration à cet égard, et l'on pourra dire alors qu'une hirondelle a fait le printemps.

**Le sénateur Barrow:** Permettez-moi de souligner, Monsieur le président, que la recommandation à cet égard figure à la page 12 du procès-verbal du jeudi 8 décembre.

**Le sénateur Connolly:** A la page 10 de l'appendice du Hansard du Sénat, fascicule du 8 décembre.

**Le sénateur Barrow:** Je me demande s'il n'est pas trop tôt pour fixer la répartition ou l'élimination des comptes excédentaires antérieurs à 1972 avant le 31 décembre 1978. Je me suis renseigné et ce serait, je crois, imposer aux firmes de comptabilité et autres des difficultés injustifiées que de les obliger à régler cette question dans un délai d'un an seulement. Je me demande si ce délai d'un an ne pourrait pas être prorogé jusqu'au 31 décembre 1979.

**L'honorable M. Chrétien:** On ne saurait contenter tout le monde. Cette date a été fixée, parce que la durée de la CLCI est limitée. C'est là un autre problème dont nous devons tenir compte. La CLCI disparaîtra à la fin de l'an prochain. Ses fonctionnaires ont recommandé cette solution. En étudiant chaque cas séparément, ils ont dit qu'ils assoupliraient les lignes directrices, comme le demandent les sénateurs.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le ministre, je ne croyais pas qu'il y avait de difficulté avec la CLCI; je croyais qu'il y avait un problème avec le ministère du revenu. Je croyais qu'il s'agissait d'un problème avec le ministère de l'impôt. Ils se plaignaient de la charge indue que crée la tenue de dossiers pendant une certaine période. Cela n'avait rien à voir avec la Commission de lutte contre l'inflation et ils voulaient régler cette question dès que possible. En même temps, je crois que cela rend la vie difficile non seulement à certaines petites sociétés mais aussi à leurs conseillers fiscaux puisque ces derniers reçoivent soudainement une foule de demandes auxquelles ils doivent répondre en déterminant le montant du



[Text]

**The Chairman:** Senator Barrow, the public who would be concerned with this have, of course, known about it since March 31.

**Senator Barrow:** They have known that it was the government's intention. They did not know that it was going to be passed, Mr. Chairman. And it is quite a different thing.

**Hon. Mr. Chrétien:** When we do not pass a tax bill, it means that we no longer have a government and we are into an election.

**Senator Barrow:** I disagree with you, Mr. Minister. When you do not pass a tax bill, it means that you do not have a government. But when you do not pass certain proposals, it does not mean that you do not have a government. Some of the proposals that you have in your tax proposals are changed, and this is one that could very well be changed.

**Hon. Mr. Chrétien:** Perhaps I can ask Mr. Short to give you a more technical explanation, but this is, in our judgment, quite reasonable. They have had sufficient warning. They can adjust to that. I do not think it is unfair.

**The Chairman:** I think that the most we should ask at this time whether there should be a further extension, as you suggest, to, say, December 1979.

One factor that might affect that would be the response and the extent to which there is a clearing out of those surpluses. That would be one factor that would influence whether you give a further extension. If the desire is strong enough to clean out those surpluses, you may give a little more time in order to get it done.

I am not saying that we should expect an undertaking at this time that would involve amending the bill or even amending the bill next time around. Rather, the sort of statement we want is that the matter will be considered and reviewed again on the text budget.

**Hon. Mr. Chrétien:** If we discover that what we have done this year does not give the result we expect, of course we will try to clean up this matter.

**Senator Barrow:** That would satisfy me, Mr. Chairman.

**Senator Connolly:** That is all you need.

**Hon. Mr. Chrétien:** This should not be taken to mean that we would like to do this. But everyone knows about my flexibility.

**Senator Connolly:** Yes. You are like Billy Martin of the New York Yankees. But if circumstances a year hence indicate that there is a big blockage, a pile-up and a situation that

[Traduction]

surplus de 1971. Même si on leur a donné un avis pendant l'année, il est injuste d'exiger qu'ils respectent un si court délai.

**Le président:** Sénateur Barrow, ceux que ces dispositions touchent en ont été avisés depuis le 31 mars.

**Le sénateur Barrow:** Ils savaient que le gouvernement avait l'intention d'adopter ces dispositions. Ils ne pouvaient pas savoir qu'elles seraient, de fait, adoptées, monsieur le président. Ce n'est pas du tout la même chose.

**L'honorable M. Chrétien:** Lorsque nous ne réussissons pas à faire adopter une mesure législative fiscale, cela signifie que nous ne constituons plus le gouvernement et que nous devons déclencher des élections.

**Le sénateur Barrow:** Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le Ministre. Lorsque vous ne réussissez pas à faire adopter une mesure législative fiscale, cela signifie que vous ne formez plus le gouvernement. Mais lorsqu'il s'agit seulement de certaines propositions, les conséquences ne sont pas les mêmes. Certaines mesures contenues dans vos propositions fiscales ont été changées, et celle-ci pourrait fort bien l'être.

**L'honorable M. Chrétien:** M. Short accepterait peut-être de donner une explication plus technique, mais nous estimons qu'il s'agit d'une mesure très raisonnable. Ils ont été avertis assez longtemps d'avance. Ils peuvent prendre les mesures qui s'imposent. Je ne crois pas que ce soit injuste.

**Le président:** Nous pouvons tout au plus demander s'il ne serait pas opportun de prolonger le délai, comme vous le proposez, jusqu'au mois de décembre 1979.

Votre réponse dépend de la bonne volonté et des efforts déployés par les sociétés en vue d'éliminer ces surplus. La réaction des sociétés peut avoir une incidence sur votre décision d'accorder une extension supplémentaire. Si elles sont sérieusement disposées à tout faire pour éliminer ces surplus, vous prolongerez peut-être le délai pour assurer le succès de l'opération.

Je ne dis pas qu'il faut adopter des mesures qui nécessiteraient la modification des dispositions fiscales du bill maintenant ou plus tard. Cependant, nous aimerions savoir si la question sera soulevée à nouveau et réexaminée lors de la présentation du prochain budget.

**L'honorable M. Chrétien:** Si nous constatons que les mesures prises cette année n'atteignent pas l'objectif fixé, il est bien entendu que nous tenterons de corriger la situation.

**Le sénateur Barrow:** Je serais satisfait de cela, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly:** C'est tout ce qu'il faut.

**L'honorable M. Chrétien:** N'allez surtout pas croire que nous souhaitons prendre de telles mesures. Mais chacun connaît ma souplesse.

**Le sénateur Connolly:** Oui. Vous êtes comme Billy Martin des Yankees de New York. Mais si dans un an il y a un ralentissement ou accumulation et que les sociétés ont des

[Text]

is very difficult, perhaps at that time it could be reviewed. I think that is what Senator Barrow is looking for.

**Hon. Mr. Chrétien:** We will have just one more problem to solve if it turns out like that.

**The Chairman:** The next item I want to speak about, and for the moment I am passing number five, is number six, employee and shareholder loans. What we had suggested was that consideration should be given to excluding from tax low interest or interest-free loans made to employees transferring to Canada from elsewhere.

My understanding is that an amendment was included in the bill and it did not die on the application of time limitation.

**Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division:** It did not survive.

**The Chairman:** It did not survive. But there was an amendment.

**Hon. Mr. Chrétien:** There was an amendment to take care of that, but we did not vote on the amendment because I had to impose time allocation. We spent three full weeks in second reading, so they should have been well advised to take more time for the committee stage. We passed only 14 clauses in committee. After that I had to have the bill passed through time allocation. At the speed I was going, I would have been there for the next two years.

**The Chairman:** At least the Christmas after this one.

**Hon. Mr. Chrétien:** I had to use time allocation. Unfortunately, the amendment has not been approved. In due course the amendment will be carried forward.

**The Chairman:** Is that satisfactory? The next item concerns registered retirement savings plan. You may be surprised by our position in respect to that. We say consideration should be given to extending the period during which amounts paid to a spouse's registered retirement savings plan are included in the taxpayer's income. This is a method that has been used to split income between the taxpayer and the spouse. You, in effect, have provided, by amendment, one year back, is it?

**Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee:** Two years back.

**The Chairman:** We think it should be longer.

**Hon. Mr. Chrétien:** So?

**The Chairman:** Perhaps we are being hard-boiled on that, but I would say that I think it is something that you should look at again, not for any amendment to the bill, but based on your experience as to performance.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I think you are probably unique in that you have attempted to be harder on the taxpayer than the Minister's officials.

**The Chairman:** It is just to show you that we take different roles at different times.

[Traduction]

difficultés, il serait peut-être possible de réviser les dispositions. C'est ce que veut savoir le sénateur Barrow, je crois.

**L'honorable M. Chrétien:** Ça nous fera un problème de plus à résoudre si les choses en arrivent là.

**Le président:** J'aimerais maintenant sauter le numéro 5 et passer au numéro 6 pour parler des employés et des prêts aux actionnaires. Nous avions proposé de ne pas imposer les prêts à faible intérêt ou sans intérêt consentis aux employés vivant à l'étranger qui sont envoyés au Canada par leur société.

J'ai cru comprendre qu'une modification avait été incluse dans le bill et qu'elle n'a pas été supprimée à cause du délai.

**M. R. A. Short, directeur, politique fiscale, Direction de la législation:** La modification n'a pas été retenue.

**Le président:** Elle n'a pas été retenue. Mais il y avait une modification.

**L'honorable M. Chrétien:** Il y avait une modification visant à régler ce problème mais nous ne l'avons pas mise au vote parce que j'ai dû imposer la clôture. Nous avons consacré trois semaines complètes à la deuxième lecture de sorte qu'il aurait été opportun de consacrer plus de temps à l'étape de l'étude en comité. Nous n'avons adopté que 14 articles en comité. Après quoi, j'ai dû imposer un délai pour que le bill soit adopté. A la vitesse où j'allais, je me serais encore trouvé là dans deux ans.

**Le président:** Au moins jusqu'à Noël de l'année prochaine.

**L'honorable M. Chrétien:** J'ai dû imposer un délai. Malheureusement, l'amendement n'a pas été approuvé. Il sera reporté en temps opportun.

**Le président:** Cela est-il satisfaisant? La rubrique suivante concerne les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Vous serez peut-être surpris de notre position à ce sujet. Nous disons que l'on devrait envisager de prolonger la période pendant laquelle les montants versés au régime enregistré d'épargne-retraite du conjoint sont inclus dans le revenu du contribuable. Il s'agit là d'une méthode qui a été utilisée pour partager le revenu entre le contribuable et son conjoint. L'amendement que vous avez soumis pour régler cette question aurait un effet rétroactif portant sur union, n'est-ce pas?

**M. Thomas S. Gillespie, conseiller du comité:** Il s'agit de deux ans.

**Le président:** Nous pensons que cette portée doit être plus considérable.

**L'honorable M. Chrétien:** Vraiment?

**Le président:** Peut-être sommes-nous intransigeants à cet égard, mais je suis d'avis que vous devriez examiner de nouveau cette question, non pour apporter un amendement au bill, mais en vous fondant sur votre expérience en ce qui a trait au rendement.

**M. Short:** Monsieur le président, je pense que notre Comité constitue probablement un cas exceptionnel en ce sens qu'il essaie de se montrer plus dur pour le contribuable que les fonctionnaires du ministère.

**Le président:** C'est seulement pour vous montrer que nous jouons différents rôles à divers moments.



[Text]

**Senator Walker:** You are getting an experience anyway and we are glad to hear your opinion.

**Mr. Short:** We are trying to demonstrate that we have heart.

**Senator Walker:** Write us a letter about it.

**Mr. Short:** We gave serious thought to this problem. It is a fairly complicated issue, because marriages do break up and circumstances can change. We were attempting to ensure that what we were doing would not be penalizing any taxpayer in any circumstance, but would simply be collecting the appropriate amount of tax at the tax rate of the contributor rather than at that of his wife who would presumably have been either exempt or taxed at a very low rate.

We took the line on this that it would have been unfair to put in any provision that would constitute a penalty, but we did want to curtail the abuse, and in our review with Revenue Canada of the abuses we knew were existing we felt that the two-year back period would be sufficient to discourage people from using this as an artificial tax saving device.

If, of course, we are wrong in this assessment we will be quite prepared to reconsider it.

**The Chairman:** That is all we wanted you to say.

**Hon. Mr. Chrétien:** That is a difficult case. Perhaps in the next budget we should take your advice on that.

**Senator Lang:** The effect on the exchequer would be zero one way or the other, because we are talking about a low-income earner in this area where you can transfer that amount to your spouse. So whether it was two years or five years the effect on the exchequer would be negligible.

**The Chairman:** It may not be just a low-income earner, though.

**Senator Lang:** The effect on the exchequer would be negligible one way or the other.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The amounts have to be under \$5,500. That is the maximum.

**Senator Lang:** I would be prepared to accept the bill in its original form on that score.

**The Chairman:** I would think it goes without saying that the matter would be looked at the next time round.

**Senator Flynn:** Maybe we can have an undertaking.

**The Chairman:** Even if we said nothing, that would be the case, but since we have raised the issue and the minister has said he certainly will be looking at it, we are not asking him to commit himself as to what will be done. It depends on the circumstances.

**Hon. Mr. Chrétien:** Experience will guide us. I am glad to see that some guys can be tougher than I am.

**The Chairman:** Well, if you would only give us a signal in advance when you want us to be tough, we might consider it.

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Vous vivez de toute façon une expérience et nous sommes heureux de connaître votre point de vue.

**M. Short:** Nous essayons de montrer que nous aussi nous avons du cœur.

**Le sénateur Walker:** Écrivez-nous à ce sujet.

**M. Short:** Nous avons bien étudié ce problème. C'est une question assez délicate, parce que les ménages se brisent et que les circonstances peuvent changer. Nous veillions à ce que les mesures que nous prenions ne jouent pas au détriment du contribuable, mais nous permettent simplement de recueillir les impôts appropriés aux taux applicables aux contribuables plutôt qu'à sa femme, qui aurait, on peut le présumer, été exempté d'impôt ou imposée à un taux très faible.

Nous avons conclu qu'il aurait été injuste d'inclure une disposition qui constituerait une sanction, mais nous voulions éviter les abus, et en étudiant ceux qu'a relevés Revenu Canada et dont nous connaissions l'existence, nous avons estimé qu'une rétroactivité de deux ans suffirait pour dissuader le contribuable de s'en servir comme d'une échappatoire.

Évidemment, si nous faisons erreur nous sommes tout à fait disposés à étudier de nouveau cette question.

**Le président:** C'est ce que nous voulions savoir.

**L'honorable M. Chrétien:** C'est une question difficile. Peut-être que dans la préparation du prochain budget nous devrions vous consulter à ce sujet.

**Le sénateur Lang:** De toute façon cela ne changera rien à la situation parce que en ce qui concerne le montant qu'on peut transférer au conjoint, il s'agit d'un contribuable à faible revenu. Alors, qu'on remonte à deux ou à cinq ans, ce montant serait de toute façon négligeable pour le trésor.

**Le président:** Il peut toutefois ne pas s'agir d'un contribuable à faible revenu.

**Le sénateur Lang:** Cela changerait rien de toute façon.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les sommes ne doivent pas dépasser \$5,500, c'est le maximum.

**Le sénateur Lang:** En ce qui concerne ce point précis, je serais disposé à adopter le projet de loi sous sa forme originale.

**Le président:** Je pense qu'il va sans dire que la question ferait l'objet d'une étude à la prochaine occasion.

**Le sénateur Flynn:** On pourrait peut-être nous donner un encouragement.

**Le président:** Même si nous n'avons rien dit, ce serait une bonne chose, mais comme nous avons soulevé la question et que le Ministre a déclaré qu'il l'étudiera à coup sûr, nous ne lui demandons pas de s'engager quant à ce qui sera fait. Cela dépend des circonstances.

**L'honorable M. Chrétien:** L'expérience nous guidera. Je suis heureux de voir que certaines personnes peuvent être plus obstinées que moi.

**Le président:** Eh bien, si vous pouviez seulement nous prévenir d'avance lorsque vous désirez que nous nous obstinions, nous pourrions y songer.

[Text]

The next item is the question of nil assessments. This is what I would call a hardy perennial. We thought we had it settled over a year ago when we got an undertaking from the Minister of Revenue Canada, but the language of the amendment does not impose an obligation to determine the loss at the request. The language, rather, is where or when the determination is made at the request of the taxpayer the information will be furnished. Since there has been so much in the way of misunderstanding, we think and we have so said in our recommendations, that the matter should start from square one again by a study of the problem in the light of the legal decisions that have brought the need for this to a head. Because arguing the Crown side of the case, if a taxpayer gets a nil assessment this year and he has claimed a loss, that just means that he does not owe any money. It does not mean that the Crown agrees with the amount of the loss that he has claimed. But he does have the authority, he files a return next year and, if he carries the loss forward against income that he has, then the department is either going to have to affirm his loss as a proper deduction or determine what the loss should be. So there is a year in which this matter will come to a head, and we felt that there should be some finality right away. It is not enough to tell the taxpayer that he does not owe you any money. The taxpayer should know what the amount of the loss is that you are allowing him to establish.

Therefore we suggest that the minister, that is you, should undertake to study, or have his staff study, the committee's recommendations in previous years and make another decision that will give some recognition to the furnishing of information more quickly in relation to nil assessments and the amount of loss that has been determined.

**Hon. Mr. Chrétien:** I will certainly do that, Mr. Chairman. You seem to have a good point in practical terms and perhaps there is a question here of being just to the taxpayer who is caught in that situation.

However, the problem we are faced with is that National Revenue says, and I sympathize with them, that in order to perform this service, which will involve much more work, they will be calling for more man years in order to handle the problems. But they do not feel that it is a very big problem.

So that is the dilemma we are faced with. We are trying to keep the numbers of public servants to a minimum and yet we are always being faced with demands from all the departments for more man years. In that way I am caught between—

**Senator Walker:** The devil and the deep blue sea.

**Hon. Mr. Chrétien:** ... two virtues there. I had to fight when I was president of the Treasury Board to reduce substantially the increase in the budget from 27 per cent a year to less than 10 per cent, and the growth in the public service from 7 per cent to 1 per cent. So when I am faced with the argument by National Revenue that they will need more man years, I am inclined to side with them.

**Senator Lang:** Hear, hear.

[Traduction]

La question suivante est celle des cotisations nulles. C'est ce que j'appellerais une question audacieuse. Nous croyions l'avoir réglée il y a un an lorsque nous avons obtenu un engagement du ministère du Revenu, mais le libellé de l'amendement n'impose pas l'obligation de déterminer la perte à la demande du contribuable. Le libellé dit plutôt que si la détermination est faite à la demande du contribuable, les renseignements sont fournis. Comme il y a eu beaucoup de malentendus, nous croyons, et nous l'avons mentionné dans nos recommandations, qu'il faudrait tout recommencer depuis le début à la lumière des décisions judiciaires qui ont permis d'en faire connaître le besoin. Parce que, du point de vue de la Couronne, si un contribuable obtient une cotisation nulle cette année alors qu'il a réclamé une perte, cela veut tout simplement dire qu'il ne doit plus rien. Cela ne veut pas dire que la Couronne accepte le montant de la perte qu'il a réclamée. Mais il peut l'année suivante remplir une déclaration et, s'il déclare alors la perte de son revenu, le ministère devra soit confirmer la perte soit en déterminer le montant. L'affaire devait aboutir un jour ou l'autre et nous estimions qu'il fallait y mettre fin immédiatement. Il ne suffit pas de dire au contribuable qu'il ne vous doit rien. Le contribuable doit connaître le montant de la perte que vous lui permettez de fixer.

Voilà donc pourquoi nous proposons que le Ministre, c'est-à-dire vous, s'engage à étudier ou à faire étudier par son personnel, les recommandations que le comité a faites au cours des années antérieures et prenne une décision qui permettra de reconnaître le besoin de fournir les renseignements plus rapidement en ce qui concerne les cotisations nulles et le montant de la perte qui a été déterminée.

**L'honorable M. Chrétien:** Je le ferai assurément monsieur le président. Vous semblez toucher un point important; il s'agit peut-être ici d'être juste envers le contribuable qui se trouve dans cette situation.

Toutefois, le problème auquel nous avons à faire face, est que le ministère du Revenu national déclare, et je suis d'accord avec lui, que pour assurer ce service, qui entraînera beaucoup plus de travail, cela exigera davantage d'années-hommes. Le ministère ne croit toutefois pas qu'il s'agit d'un problème très important.

Voilà donc le dilemme auquel nous faisons face. D'un côté, nous essayons de maintenir au plus bas le niveau de l'embauche dans la Fonction publique, de l'autre nous recevons sans cesse des demandes de tous les ministères pour des années-homme supplémentaires. Je me trouve ainsi pris entre ...

**Le sénateur Walker:** Le diable et la mère bleue.

**L'honorable M. Chrétien:** ... deux vertus dans ce cas. J'ai dû lutter, lorsque j'étais président du Conseil du trésor, afin de ralentir sensiblement les dépenses budgétaires, qui sont passées de 27 à 10%. Et afin de ramener le taux de croissance dans la Fonction publique de 7 à 1%. Voilà donc pourquoi lorsque le ministère du Revenu national me demande des années-hommes supplémentaires, j'ai tendance à me ranger de son côté.

**Le sénateur Lang:** Bravo.



[Text]

**Hon. Mr. Chrétien:** But this involves the convenience of some taxpayers so I will study the problem and if I am convinced that there is such an injustice being done, then I will change it. But I repeat that there is always a dilemma when we want to be too perfect. You know, we have a helluva lot of bureaucrats around us and it becomes less perfect the more there are.

**The Chairman:** Well, try it, but don't try to become too perfect.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the example that you gave us, Mr. Chairman, the loss in the year after the nil assessment was issued was carried forward and was applied by the taxpayer. How far ahead can you carry those losses?

**The Chairman:** Five years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The real problem as I see it, then, would arise in the later years when records, witnesses and so on are not as readily available as they would be in the first year after the nil assessment. We discussed this earlier in the committee.

**The Chairman:** No, but the point is that it is difficult to conceive of a situation in which there would be a nil assessment in one year with the loss not determined. However, the loss that can be carried forward each year for five years is not going to run out. That is why I took the example that most likely that situation would occur in the next year in which the taxpayer files his return and claims a loss from income as a deduction. Then the minister must decide if he will recognize it, because he has to issue an assessment if the man has income. Therefore I believe that what the minister has agreed to do is reasonable in the circumstances. Is that agreeable?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next point is the question of communal organizations, Mr. Minister. We heard evidence with respect to this and were only discussing one aspect which we thought to be unfair, that is that there is a provision in the proposals to the effect that the minister is not bound by the Hutterite congregations' election to be taxed as individuals unless all taxes, interest and penalties are paid within the time required by the act. Now, we know of no other situations that are as tough in their application as the suggestion here, because if they are not permitted because they owe some money—they may have under-estimated income—they lose the right to file as individuals, which is more beneficial to them than if they were taxed as an *inter vivos* trust and they would be subjected to substantial provincial tax in Alberta. We feel that that is a point and it is the only point we are developing in the submission that was made to us. However, we believe that they should not, in effect, be penalized because they have not been good in mathematics.

**Hon. Mr. Chrétien:** We have discussed that with National Revenue and recognize that you have a point there. National Revenue has assured us that they will endeavour to administer this problem in a very reasonable fashion and, of course, if we

[Traduction]

**L'honorable M. Chrétien:** Mais certains contribuables en subiraient les conséquences. J'étudierai donc le problème et si je suis convaincu qu'une telle injustice existe, j'y remédierai. Mais, je le répète, on crée toujours un dilemme lorsqu'on veut être trop parfait. Vous savez, nous avons énormément de bureaucrates autour de nous et plus il y en a, moins il y a perfection.

**Le président:** Essayez, mais n'essayez pas de devenir trop parfait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans l'exemple que vous nous avez donné, monsieur le président, la perte subie dans l'année qui suit la cotisation nulle a été reportée et imputée aux contribuables. Dans quelle mesure peut-on reporter cette perte?

**Le président:** Pendant cinq ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le vrai problème, si je comprends bien, se poserait alors dans les années subséquentes, au moment où les dossiers, les témoins, etc., sont plus difficilement accessibles qu'au cours de l'année qui suit la cotisation nulle. Nous en avons déjà discuté en comité.

**Le président:** Non, mais il est difficile de concevoir qu'il puisse y avoir une cotisation nulle au cours d'une année sans que la perte soit déterminée. Toutefois, la perte qui peut être reportée d'année en année pendant cinq ans ne va pas disparaître. C'est pourquoi j'ai dit qu'il était très probable que cette situation se produise au cours de l'année qui suit la déclaration où on réclame une perte de revenu à titre de déduction. Ensuite le ministre doit décider s'il l'acceptera, car il doit émettre une cotisation si la personne a un revenu. Par conséquent, je crois que ce que le ministre a accepté de faire est raisonnable dans les circonstances. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Nous passons maintenant à la question des organismes communautaires, monsieur le ministre. Nous avons entendu des témoignages à cet égard et nous n'avons discuté que d'un aspect que nous trouvions injuste, c'est-à-dire la présence d'une disposition dans les propositions qui stipule que le ministre n'est pas tenu selon l'option des congrégations Hutterites de les imposer comme particuliers si tous les impôts, intérêts et pénalités sont payés dans le délai prescrit par la loi. Nous ne connaissons aucune autre situation qui soit aussi difficile à appliquer que cette proposition. En effet, s'ils ne sont pas autorisés parce qu'ils doivent un peu d'argent—they peuvent avoir un revenu sous-estimé—they perdent leur droit de remplir une déclaration à titre de particuliers, ce qui est plus avantageux pour eux que d'être imposés comme fiducie *inter vivos* car ils seraient soumis à un impôt provincial important en Alberta. Nous reconnaissons l'importance de cette question et c'est la seule du mémoire qui nous a été présenté qui a attiré plus particulièrement notre attention. Toutefois, nous croyons qu'ils ne devraient pas, en fait, être pénalisés parce qu'ils n'ont pas été bons en mathématiques.

**L'honorable M. Chrétien:** Nous en avons discuté avec le Revenu national et nous reconnaissons que votre argument est fondé. Le Revenu national nous a assurés qu'il s'efforcerait de régler ce problème d'une façon très raisonnable et, bien sûr, si

[Text]

have some cases raised in which they do not show the necessary flexibility to permit them to adjust to some mechanical problems, if we may use that term, we will have to propose some further amendments. I would give the benefit of the doubt to national Revenue. They have been made aware of the problem and usually when they say that they will administer it in that fashion they will, because it is not a big problem.

**The Chairman:** No; moneywise it is not a big problem.

**Hon. Mr. Chrétien:** Nor is it for their administration; this does not affect millions of people. It is rather limited in numbers and they can identify that quickly. So they have assured us that they will administer that with a great deal of understanding and if they do not, I will change it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, may I pose a question with respect to that, although it is not quite on the point the minister has discussed. Suppose, for the sake of argument, that one of these Hutterite families is in default of paying some instalment of tax, or some other technical fault under the act, does that invalidate the election for the entire community? If it does, it could be very invidious in the long run.

**Hon. Mr. Chrétien:** It is the community which pays, rather than the individual.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The community does pay?

**Hon. Mr. Chrétien:** Yes; in theory, you could be right, but in practice that is not the way it is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So they add up the aggregate of the tax take from each family and the community pays that total. That is the way it is done. So it is all done, if we can use the expression, through the head office of the community.

**Hon. Mr. Chrétien:** Yes, through the community.

**The Chairman:** Are you satisfied with the minister's undertaking?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senor Flynn:** The undertaking is only to consider this; it is not an undertaking to bring in any definite proposals. The minister is simply undertaking to study the matter.

**Senator Macnaughton:** To give it sympathetic consideration.

**The Chairman:** No; it is not an undertaking to change.

**Senator Flynn:** Because there is quite a difference between an undertaking to study and an undertaking to remedy.

**Senator McIlraith:** It is really a good indicator, with which we are satisfied.

[Traduction]

nous prenons connaissance de certains cas de trop grande rigueur qui empêche une adaptation à certains problèmes mécaniques, si nous pouvons utiliser ce terme, nous devons proposer d'autres amendements. J'accorderai le bénéfice du doute aux représentants de Revenu Canada. Ils ont été informés de la question et généralement quand ils disent qu'ils vont la résoudre de telle façon, ils le font, car ce n'est pas un gros problème.

**Le président:** Non, ce n'est pas un gros problème sur le plan monétaire.

**L'honorable M. Chrétien:** C'en est pas un non plus pour leur administration; cela ne touche pas des millions de gens. Le nombre en est plutôt limité et ils peuvent les recenser rapidement. Ils nous ont assuré qu'ils étudieraient la question avec beaucoup de compréhension; dans le cas contraire, j'apporterai des modifications.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, pourrais-je poser une question à cet égard, bien qu'elle n'ait pas grand rapport avec le sujet que le ministre a traité. Supposons que l'une des familles hutterites ne verse pas certains acomptes provisionnels d'impôt ou qu'elle commette d'autres délits contre la loi, les élections sont-elles annulées pour autant dans toute la collectivité? Dans l'affirmative, cela pourrait devenir très désagréable à la longue.

**L'honorable M. Chrétien:** C'est plutôt la collectivité et non le particulier qui paie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La collectivité paie-t-elle vraiment?

**L'honorable M. Chrétien:** Oui; en principe, vous avez peut-être raison, mais en pratique, les choses ne se passent pas de cette façon.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils additionnent donc l'ensemble des impôts de chaque famille et la collectivité paie la totalité. C'est comme cela que les choses se passent; tout se fait donc par l'intermédiaire du bureau central de la collectivité.

**L'honorable M. Chrétien:** Oui, par l'intermédiaire de la collectivité.

**Le président:** Êtes-vous satisfait de l'initiative de monsieur le ministre?

**Les sénateurs:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** L'initiative consiste uniquement à étudier cette question; ce n'est pas une initiative que de faire des propositions définitives. Le ministre s'est simplement engagé à se pencher sur la question.

**Le sénateur MacNaughton:** A étudier la question d'un œil favorable.

**Le président:** Non; ce n'est pas un engagement à changer quoi que ce soit.

**Le sénateur Flynn:** Car il existe une grande différence entre s'engager à étudier et s'engager à apporter des remèdes.

**Le sénateur McIlraith:** C'est un très bon signe et nous en sommes satisfaits.



[Text]

**The Chairman:** An undertaking to give understanding is a pretty good undertaking.

Returning now to item 5 of our recommendations, in that item we deal with the Part IV tax, which is that tax which has been imposed on private companies in certain circumstances. When a dividend has been paid and to tax has to be paid, then if the receiver of the dividend pays tax on the receipt of the dividend, the tax to the payor company is refunded. We are suggesting that while you have extended that to all dividends between private corporations, you have extended it not only to controlling private companies, but now you are extending it to private corporations where more than 10 per cent interest is held of the shares of the company. All we are suggesting is that, since you have put limitations in there and have drawn the line in small businesses which may be operated by private companies, you have established the limits within which they must keep in order to enjoy the lower rate of income tax on the accumulation of earnings.

We have suggested that all private corporations in which more than 10 per cent of the shares are held by another private corporation, if they are larger in their operations and would qualify for the small business rate of tax, they should be able to enjoy this benefit.

You may not be ready to deal with it now; we are simply suggesting that it is something at which you should look next time around.

**Hon. Mr. Chrétien:** I would like first, for the benefit of the committee, to give the opinion of my department with respect to this problem. The Income Tax Act imposes a refundable tax presently at the rate of 33 1/3 per cent, to be reduced to 25 per cent for 1978 and subsequent years on dividend received by a private company. The tax does not apply where the recipient company controls the payroll. As a result of Bill C-11 it will also not apply in certain situations where the company receiving the dividend has more than a 10 per cent interest in the company paying the dividend. The purpose of the Part IV tax is to ensure that private corporations are not used to shelter investment income. The reason the tax does not apply in some cases is because we regard the payor as part of the same corporate group as the recipient. We have no intention of preventing the movement of funds within a group of controlled companies. Where the recipient has between 10 per cent and 15 per cent interest in the payor, the tax will not apply if certain tests are met.

The reason for these tests is to prevent abuse of the small business deduction and lower the rate of tax on active business income of private Canadian companies. The report suggests that there are cases where our present wording would impose the tax, even though there was no opportunity to abuse the small business deduction. Of course, we are sympathetic to the problem and are actively looking for practical solutions to this problem, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** S'engager à étudier quelque chose avec compréhension est un bon engagement.

Revenons maintenant au point 5 de nos recommandations; dans cette rubrique, nous parlons de l'impôt dont il est question à la Partie IV, c'est-à-dire de l'impôt qui est exigé dans certaines conditions des sociétés privées. Il faut payer l'impôt lorsque le dividende a été versé; si la personne qui touche ce dividende paie l'impôt dès qu'il le reçoit, le montant en est remboursé à la société payante. Or, comme vous avez étendu cette mesure à tous les dividendes versés entre sociétés privées, à notre avis, vous en avez fait bénéficier non seulement les sociétés privées détenant le contrôle, mais également à celles qui détiennent plus de 10 pour cent des actions. Tout ce que nous voulons dire, puisque vous avez imposé des limites et que vous avez établi une distinction pour les petites entreprises qui peuvent être exploitées par des sociétés privées, c'est que celles-ci doivent s'en tenir à ces limites pour pouvoir bénéficier d'une faible imposition sur les gains accumulés.

Nous avons proposé que toutes les sociétés privées dont une autre société privée détient plus de 10 pour cent des actions puissent bénéficier de cet avantage si leurs opérations sont plus étendues et leur donnent droit à une faible imposition.

Vous n'êtes peut-être pas prêt à étudier la question maintenant; nous nous demandons simplement d'y jeter un coup d'œil la prochaine fois.

**L'honorable M. Chrétien:** J'aimerais tout d'abord, dans l'intérêt du comité, donner le point de vue de mon ministère à ce sujet. La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit sur les dividendes que reçoit une société privée un impôt remboursable qui est actuellement de 33 1/3 pour cent; il doit passer à 25 pour cent en 1978 et dans les années à venir. L'impôt ne s'applique pas lorsque la société bénéficiaire contrôle la feuille de paie. Aux termes du projet de loi C-11, il ne s'appliquera pas non plus lorsque la société recevant des dividendes d'une société possède plus de 10 pour cent des actions de cette dernière. La Partie IV de la Loi de l'impôt vise à s'assurer que les sociétés privées ne serviront pas à amasser des revenus de placement. Si l'impôt ne s'applique pas dans certains cas, c'est que nous considérons le payeur comme faisant partie du même groupe commercial que le bénéficiaire. Nous ne voulons pas empêcher l'échange de fonds entre les sociétés d'un même groupe. Sous certaines réserves, l'impôt ne s'appliquera pas lorsque le bénéficiaire possède entre 10 pour cent et 15 pour cent des actions du payeur.

Ces conditions visent à empêcher qu'on n'abuse de la déduction accordée aux petites entreprises et que ne diminue le taux d'impôt sur le revenu des sociétés privées du Canadien. Le rapport souligne que le libellé actuel du projet de loi fixerait dans certains cas l'impôt à verser, bien que rien ne permette d'abuser de la déduction accordée aux petites entreprises. Nous comprenons évidemment le problème et nous y cherchons activement des solutions, monsieur le président.

**Le président:** Cette explication vous satisfait-elle?

**Des voix:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** Going back for a moment to the interest on policy loans. We suggest that where policy repaid within a year the department should consider an exemption of tax because that is done in the case of shareholder loans. We thought that this distinction between shareholder loans and policy loans should not exist.

This question is, perhaps, debatable, but we think the shareholder loans and policy loans should be regarded as having some correlation and that that should be looked at.

**Hon. Mr. Chrétien:** Yes.

**The Chairman:** We also suggested that, since shareholder loans made to acquire dwelling houses—that is, shares of corporations in which the shareholder is an officer or an employee, and loans for the purchase of an automobile to be used in the performance of the duties of the officer or employee—may be made without payment of tax, that a policyholder in negotiating loans should enjoy benefits equal to the benefits which a shareholder or employee enjoys.

**Hon. Mr. Chrétien:** I will ask Mr. Short to give you an explanation of this.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, we have not really had the opportunity of giving as much consideration to this problem as we think it deserves. You will appreciate that the amendments to the provisions relating to policy loans were introduced only last week. These are rather ancillary questions to the main issue of the treatment of policy loans. Our preliminary view is that it may be fairly complex to deal with all of these technical aspects.

**The Chairman:** Is that in respect to the accounting the insurance companies might have to do?

**Mr. Short:** Yes. You will appreciate that the changes introduced in the treatment of policy loans and in the treatment of interest on life insurance policy loans will add a very considerable burden of administration, not only as far to insurance companies, but also to Revenue Canada and the taxpayer.

We are prepared to look further into this. We have already had one meeting with a representative from the life insurance companies at which we addressed the problems of the administrative implications arising out of this. We would like to have this settled before dealing with it.

**The Chairman:** Frankly, if you are looking into the questions we proposed, I would not expect the minister could go further than that at this time.

**Hon. Mr. Chrétien:** Mr. Chairman, honourable senators, you must understand that I just became aware of them after I became minister. I realize there was some controversy introduced by your now law partner.

I did not have time to familiarize myself with some aspects of it. These amendments were not supposed to be made at all. I had to weather the storm, and some technical problems resulting from the amendments still exist. They will be looked into.

[Traduction]

**Le président:** Revenons un instant je vous prie à la question de l'intérêt sur les prêts sur police. Nous avons proposé que le ministère envisage d'exonérer les prêts sur police qui sont remboursés au cours de l'année où ils ont été consentis, puisque c'est le cas pour les prêts aux actionnaires. Nous jugeons que la distinction entre prêts aux actionnaires et prêts sur police ne se justifie pas.

Cette question est peut-être discutable, mais nous estimons que les prêts aux actionnaires et les prêts sur police devraient être considérés comme des prêts analogues.

**L'honorable M. Chrétien:** Oui.

**Le président:** Dans la mesure où des prêts sur action, consentis pour acquérir des résidences, c'est-à-dire, des actions de société, au sein desquelles l'actionnaire travaille comme cadre ou comme employé ou pour acheter une voiture qu'il ne pourra utiliser que dans l'exercice de ses fonctions peuvent être exonérés d'impôts, nous avons pensé qu'un détenteur de police devait, lorsqu'il négocie un prêt, bénéficier des mêmes avantages qu'un actionnaire ou un employé.

**L'honorable M. Chrétien:** Je vais demander à M. Short de commenter ce point.

**M. Short:** Monsieur le président, nous n'avons pas vraiment eu la possibilité d'étudier ce problème autant que nous l'aurions désiré. Vous savez que les modifications apportées aux dispositions portant sur les prêts sur police n'ont été déposées que la semaine dernière. Ce sont des questions qui sont secondaires par rapport aux prêts sur police. A première vue, il sera peut-être difficile de résoudre tous ces aspects techniques.

**Le président:** Voulez-vous parler de la comptabilité que les compagnies d'assurance devront effectuer?

**M. Short:** Oui. Vous savez sans doute que les modifications apportées aux prêts sur police et aux intérêts sur les prêts sur police d'assurance-vie augmenteront de façon considérable la charge administrative non seulement des compagnies d'assurance mais aussi celles de Revenu Canada et du contribuable.

Nous allons étudier cette question de manière plus approfondie. Nous nous sommes déjà entretenus avec un représentant des compagnies d'assurance-vie avec qui nous avons parlé des problèmes que poseront les conséquences administratives de cette modification. Nous aimerions résoudre ce problème avant de continuer.

**Le président:** A vrai dire, si vous étudiez nos propositions, je ne m'attends pas à ce que le ministre aille plus loin pour le moment.

**L'honorable M. Chrétien:** Monsieur le président, honorables sénateurs, vous devez comprendre que je n'ai eu connaissance de vos propositions qu'après être devenu ministre. Je crois que votre conseiller juridique actuel a soulevé certaines controverses.

Je n'ai pas eu le temps de me familiariser avec certains aspects du problème. On n'était pas du tout censé apporter ces modifications. J'ai dû résister à la tempête, et certains problèmes techniques découlant des modifications se posent encore. Ils seront examinés.



[Text]

**The Chairman:** The only other item raised was the question of exemption from tax in relation to policy loans made within a reasonable period of time before death. We thought there might be special characteristics when estates become involved. We thought that that might be included in your survey.

**Hon. Mr. Chrétien:** Yes.

**The Chairman:** Certainly, with the changes you have made, you have minimized the effects of the storm you have been talking about.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I should like preface my remarks by saying this to the minister. In years gone by the Senate has often had complicated and long tax bills such as this—consisting of 116 clauses—in circumstances such as we have this evening where, on the eve of a recess, the Senate, as the senior house, would normally not be considering the bill until it has actually had first reading and then is moved for second reading two days later.

Over the years the Senate has adopted a new parliamentary device. I think it is an innovation. I give full credit to the chairman and the other people who have worked on this. You are now familiar with our practice of pre-studying bills. I am wondering what you might think of this procedure—as a parliamentary exercise—as Minister of Finance.

**Hon. Mr. Chrétien:** I think it is a very good idea because it gives the Senate time to look at the bill clause-by-clause even though it is not officially faced with the bill.

We received your report last week. It is evident that, even if you are considering a large, complex bill in a few days, that you knew the content before you addressed yourselves to the final text.

I should like to tell you, honourable senators, that I have done my best to ensure that this bill would be before the Senate long before Christmas. I asked this to be the priority of the House of Commons. It is the only item the House of Commons has dealt with since we came back.

There was some argument in the past that these bills were not passed quickly because the minister was not present. I have been present all the time. There was only one day on which I was not there during the second reading or committee stage.

Again, I think this device you mention is an excellent one and gives the Senate sufficient time to look into the policy aspect of the bill.

**The Chairman:** It would be a waste of time were the Senate not to follow that course. Either the bill or a white paper is available for study.

[Traduction]

**Le président:** La seule question soulevée a été celle de l'exemption de l'impôt qui s'applique aux prêts sur les polices d'assurance obtenus dans un délai raisonnable avant le décès de l'intéressé. Nous avons pensé que lorsque des successions sont en cause il pourrait y avoir des conditions particulières. Nous avons pensé que cette question pourrait être incluse dans votre étude.

**L'honorable M. Chrétien:** Oui.

**Le président:** Il est certain qu'avec les modifications que vous avez effectuées, vous avez minimisé les effets de la tempête dont vous avez parlé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, avant de formuler mes remarques je voudrais dire ceci au Ministre: au cours des années précédentes le Sénat a dû souvent étudier de longs projets de loi compliqués portant sur la fiscalité tel que le présent projet de loi, comportant 116 articles, dans des circonstances semblables à celles de ce soir où, à la veille des vacances parlementaires, le Sénat, en tant que Chambre haute, normalement n'étudierait pas le projet de loi jusqu'à ce qu'il ait été adopté effectivement en première lecture, et qu'il ait été ensuite présenté en deuxième lecture deux jours plus tard.

Au fil des années, le Sénat a adopté un nouvel expédient parlementaire. A mon avis, il s'agit d'une innovation. J'attribue tout le mérite au président et aux autres sénateurs qui y ont contribué. Vous connaissez maintenant notre pratique qui consiste à étudier les bills au préalable. Je me demande ce que vous pensez en tant que Ministre des Finances, de cette procédure comme tactique parlementaire.

**L'honorable M. Chrétien:** Je pense que c'est une très bonne idée, parce qu'elle donne au Sénat le temps d'étudier le projet de loi article par article, même si officiellement ce dernier ne lui est pas soumis.

Nous avons reçu votre rapport la semaine dernière. Il est évident que, même si vous aviez à examiner en quelques jours un long projet de loi compliqué, vous en connaissiez le contenu avant d'aborder le texte final.

Je voudrais vous dire, honorables sénateurs, que j'ai fait tout mon possible pour veiller à ce que le présent projet de loi soit soumis au Sénat bien avant la Noël. J'ai demandé que le présent projet de loi soit étudié en priorité à la Chambre. C'est la seule question que la Chambre des communes a étudiée depuis notre retour de vacances.

Dans le passé on a prétendu que ces projets de loi n'étaient pas adoptés rapidement parce que le ministre était souvent absent. J'ai été constamment présent. Je me suis absenté un seul jour, et c'est au cours de la deuxième lecture ou à l'étape de l'étude en comité.

Je le répète, à mon avis le moyen que vous mentionnez est excellent et il donne au Sénat suffisamment de temps pour étudier les principes directeurs du projet de loi.

**Le président:** Ce serait une perte de temps si le Sénat ne suivait pas cette voie. Aux fins d'examen, nous disposons soit d'un projet de loi, soit d'un Livre blanc.

[Text]

**Hon. Mr. Chrétien:** The only problem, Mr. Chairman, is that your study is carried out too quickly and too well.

**The Chairman:** I think there would be some who would say the contrary.

Are there any further questions of the minister?

**Senator Lang:** By way of general comment, I, for one, was convinced that the 1971 legislation had been devised by a bunch of gnomes in the basement of the Connaught Building who actually did not know how tax moneys were produced or collected. I am delighted to see in this legislation certain recognition of the phony concepts that were introduced to the Income Tax Act in the 1971 legislation, and I need only mention such things as tax-deferred dividends, tax-paid undistributed surplus, 1971 capital surplus on hand, 1971 undistributed surplus on hand, and so forth. These are all mythical concepts which do not exist in the real world at all.

Another mythical concept is the idea of grossing up dividends. Tax laws have to relate to the realities of the institutions and persons at whom they are directed. Once the law becomes esoteric in concept and vague in description, with three or four paragraphs to describe such concepts as tax-paid undistributed income, and so forth, it becomes unreal. This bill represents the first recognition as to how unreal some of these concepts are and all of the infinite complications they produce. For every loophole that the government tries to close by way of these esoteric concepts, five more are opened up. As we come more to simplicity in our tax laws, we come back more to the fundamental principle of the taxpayer assessing himself and doing so correctly, honestly and with the full intent and spirit of the law in mind rather than in terms of the technicalities imposed by the act.

That is why I, for one, am completely in accord with what I detect to be the sentiment behind this legislation, and I hope that you, Mr. Minister, will carry forward this same sentiment as long as you are Minister of Finance.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**Hon. Mr. Chrétien:** It is my aim to make our tax laws as simple as possible. Many times, however, it is the tax lawyers who create these problems.

**Senator Lang:** We love the complications. I am now talking against my own interests.

**Senator Flynn:** Supplementary to the comment by Senator Lang, I think this is the fifth time since the so-called 1971 tax reform legislation that we have had an amending bill as thick as this one.

In light of that, Mr. Minister, would you say that the so-called 1971 tax reform legislation was really reform?

**Hon. Mr. Chrétien:** Not in terms of simplicity. It was an effort to bring about a fair system of taxation. However, as Senator Lang pointed out, for every loophole we plug, the lawyers and accountants find five more.

[Traduction]

**L'honorable M. Chrétien:** Le seul problème, Monsieur le président, c'est que votre étude est effectuée trop rapidement et trop bien.

**Le président:** Je pense que certains diraient le contraire.

Y a-t-il d'autres questions à adresser au ministre?

**Le sénateur Lang:** J'aimerais faire une observation générale. Personnellement, j'étais convaincu que la mesure législative de 1971 avait été conçue au sous-sol de l'Édifice Connaught, par une bande de gnomes qui ne connaissaient pas la façon de recueillir les impôts. Je suis enchanté de voir dans la présente mesure législative une certaine reconnaissance du caractère prétentieux de certains concepts introduits dans la Loi de l'impôt sur le revenu en 1971. Qu'il me suffise de mentionner les dividendes à impôt différé, le surplus non réparti et libéré d'impôt, le surplus de capital en main de 1971, le surplus non réparti de 1971, etc. Il s'agit là de notions mythiques qui n'existent pas du tout dans la réalité.

Une autre notion mythique, c'est la majoration des dividendes. Les lois fiscales doivent tenir compte des réalités des institutions et des personnes qu'elles visent. La loi devient irréaliste lorsque les concepts qu'elle renferme sont ésotériques et comportent de vagues descriptions de 3 ou 4 paragraphes sur des éléments comme le revenu non réparti et libéré d'impôt, etc. Par le présent projet de loi, nous reconnaissons pour la première fois le caractère irréaliste de certaines de ces idées, ainsi que les complications incroyables qu'elles entraînent. Pour chaque issue que le gouvernement essaie de boucher par ces concepts ésotériques, on en trouve cinq autres. En simplifiant davantage la législation fiscale, nous en revenons au principe fondamental de l'évaluation par le contribuable, lequel procède correctement, honnêtement, selon l'esprit de la loi et non par rapport aux subtilités qu'impose cette dernière.

C'est pourquoi je suis personnellement tout à fait en accord avec ce que je crois être le sentiment qui est à l'origine de la présente mesure législative. J'espère que vous-même, Monsieur le ministre, partagerez ce même sentiment aussi longtemps que vous serez ministre des finances.

**Des voix:** Bravo!

**L'honorable M. Chrétien:** Je vise à rendre notre législation fiscale aussi simple que possible. Cependant, dans bien des cas, ce sont les conseillers juridiques fiscaux qui créent ces problèmes.

**Le sénateur Lang:** Nous adorons ces complications. Je parle ici contre mes propres intérêts.

**Le sénateur Flynn:** Pour commenter l'observation du sénateur Lang, je pense que c'est la cinquième fois depuis la réforme fiscale de 1971 que nous avons un bill modificateur aussi imposant que celui-ci.

Par conséquent, Monsieur le ministre, estimez-vous que la réforme fiscale de 1971 était vraiment une réforme?

**L'honorable M. Chrétien:** Pas en termes de simplicité. C'était un effort pour mettre au point un régime fiscal équitable. Cependant, comme le sénateur Lang l'a fait remarquer,



[Text]

**Senator Flynn:** But do you not feel that amending bills of this magnitude prove that the 1971 effort at tax reform was a failure?

**Hon. Mr. Chrétien:** No.

**The Chairman:** That is an opinion.

**Hon. Mr. Chrétien:** I would classify that as a political question.

**Senator Flynn:** It is not a political question. This is an area of administrative law, not partisan politics. The purpose of all of these bills has been to try to correct the so-called reform of 1971, and I do not see the end of it yet.

**Hon. Mr. Chrétien:** Parliament, of course, very often responds to new social and economic circumstances, resulting in a more complicated system. There are problems in any new scheme. At the present time, I am trying to develop a tax credit scheme for the creation of jobs in the private sector, and I want that to be incremental. However, the problem becomes so complex, one is easily discouraged. I would like to go back to the principle that we should have confidence in the people.

**Senator Lang:** Hear, hear.

**Hon. Mr. Chrétien:** When I started work on that concept, I was shot down because of my naivete. There is no question mind that there will be abuse if and when such a program is implemented.

To give you an example, during my time as Minister of Indian Affairs and Northern Development, I very often adopted the practice of spending \$10,000 so we would not lose \$1,000. We have probably one of the tightest ships in the world in terms of honesty in the government. There are relatively few abuses. People sometimes say that politicians have to be dishonest. My response is that we have no chance to be dishonest. In order to spend \$10,000, 36 signatures are required. So, when you say the legislation is too complicated, it is because we want everything to be perfect.

**Senator Flynn:** you spoke of creating incentives to create jobs. Normally there should be an incentive to create jobs without any help from the government. One of the problems with our present system is that these things require government assistance. I disagree with the idea that anyone has to have the help of the government in creating jobs. The creation of jobs should come about normally and naturally in the marketplace.

**Hon. Mr. Chrétien:** You must be reading my speeches.

**Senator Flynn:** I do read your speeches, and it may be that you were inspired by some of my speeches in that regard.

**Hon. Mr. Chrétien:** I, too, feel we should have confidence in the marketplace. We have now decided to remove controls. We are going back to the marketplace, and everyone is scared.

[Traduction]

pour chaque issue que nous bloquons, les avocats et les comptables en trouvent cinq autres.

**Le sénateur Flynn:** Ne croyez-vous pas que l'ampleur même des bills modificateurs prouve que l'effort de réforme fiscale de 1971 a été un échec?

**L'honorable M. Chrétien:** Non.

**Le président:** C'est une opinion.

**L'honorable M. Chrétien:** Je classerais cela comme une question politique.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas une question politique. C'est un secteur du droit administratif, et non une politique partisane. L'objet de tous ces projets de loi était de rectifier la soi-disant réforme de 1971, mais je n'en vois pas encore la fin.

**L'honorable M. Chrétien:** Le Parlement, évidemment, réagit très souvent à de nouvelles conditions sociales et économiques, ce qui entraîne un système plus compliqué. Tout nouveau programme entraîne nécessairement des problèmes. A l'heure actuelle, j'essaie d'établir un régime de crédit fiscal en vue de la création d'emplois dans le secteur privé, et je veux que ce soit enrichissant. Cependant, le problème devient si complexe qu'on se décourage facilement. J'aimerais revenir au principe selon lequel nous devrions faire confiance à la population.

**Le sénateur Lang:** Bravo!

**L'honorable M. Chrétien:** Lorsque j'ai commencé à étudier ce concept, on m'a beaucoup critiqué à cause de ma naïveté. Je sais fort bien qu'il y aura des abus dès qu'on lance ce programme.

Laissez moi vous donner un exemple. Alors que j'étais ministre des Affaires indiennes et du Nord, il m'arrivait souvent de dépenser \$10,000 pour éviter d'en perdre \$1,000. Sur le plan de l'honnêteté, notre gouvernement se classe probablement parmi les premiers au monde. Il y a très peu d'abus. Beaucoup disent que les hommes politiques doivent être malhonnêtes. Et bien laissez-moi vous dire que nous n'avons pas l'occasion d'être malhonnêtes. En effet, avant de pouvoir dépenser \$10,000, il faut obtenir 36 signatures. Alors, lorsque vous dites que cette législation est trop complexe, c'est tout simplement parce que nous voulons que tout soit parfait.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez parlé de mettre au point des moyens de stimuler la création d'emplois. En temps normal, on ne devrait pas avoir besoin du gouvernement pour encourager la création d'emplois. Un des problèmes du système actuel est que tous ces éléments exigent l'aide du gouvernement. Je rejette l'idée qu'on puisse avoir besoin de l'aide du gouvernement pour créer des emplois. Les emplois devraient être créés normalement et naturellement sur le marché.

**L'honorable M. Chrétien:** Vous devez lire mes discours.

**Le sénateur Flynn:** Oui, je les lis, mais je pense aussi que vous vous inspirez de certains de mes discours.

**L'honorable M. Chrétien:** Je suis également d'avis que nous devrions faire confiance au marché. Nous avons décidé d'abolir les mesures de contrôle. Nous retournons au système du marché et tout le monde a peur.

[Text]

**Senator Flynn:** Having had the "Just Society" and the "New Society", we are now coming back to the old society.

**Hon. Mr. Chrétien:** I, too, can become political, senator. There is nothing I like more.

**Senator Flynn:** Where do you find any political tone in my remarks?

**Hon. Mr. Chrétien:** You used some of our good slogans.

**Senator Flynn:** If they are good, why worry?

**Hon. Mr. Chrétien:** You are attempting to add to them.

**Senator Cook:** It is a case of the devil quoting the scriptures.

**Hon. Mr. Chrétien:** I agree with you that the marketplace has to operate without government intervention, and the people of Canada will have to realize that. Now that we are going out of controls, the private sector wants to know what type of controls will be in place during the post-control period. Well, my only response is that the people will have to be reasonable. The unions and the companies will have to be reasonable. The capital-intensive companies will have to refrain from entering into high wage settlements, thereby establishing wage levels that cannot be met by other companies in the marketplace.

The private sector will have to exhibit some backbone. We are faced now with a 6 per cent increase in compensation for next year despite the fact that inflation is higher than expected. The reason is probably that the Canadian dollar is weaker than was anticipated. If we run for cover whenever there is pressure, we will never solve our problems. The private sector will have to exhibit backbone at the negotiation table. They should not depend on the government.

**Senator Lang:** Agreed. I just wanted to give you the opportunity to show yourself as you are.

**The Chairman:** This brings us to the end of our agenda for this evening.

I want to thank the Minister very much for appearing.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** There is a committee meeting at 9.30 in the morning, and there will be a final report from this committee which will be ready some time during the morning and it will be submitted to you and will be tabled at the opening of the sittings tomorrow afternoon.

**Senator Flynn:** Is it S-2 or S-3?

**The Chairman:** S-3. The committee will now adjourn until 9.30 in the morning.

The Committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Ayant eu la «société juste» et la «nouvelle société» nous retournons maintenant à «l'ancienne société».

**L'honorable M. Chrétien:** Je suis aussi capable de faire de la politique, sénateur. C'est, en fait, ce que je préfère.

**Le sénateur Flynn:** Mais comment pouvez-vous qualifier mes observations de politique?

**L'honorable M. Chrétien:** Vous vous êtes servi de certains de nos bons slogans.

**Le sénateur Flynn:** Mais s'ils sont bons, pourquoi vous inquiétez-vous?

**L'honorable M. Chrétien:** Vous essayez d'en rajouter.

**Le sénateur Cook:** C'est comme le cas du diable qui cite des extraits de la bible.

**L'honorable M. Chrétien:** Je suis d'accord avec vous: le marché doit fonctionner sans l'intervention du gouvernement, et la population canadienne devra le comprendre. Maintenant que nous allons lever les contrôles, le secteur privé veut connaître quelles dispositions les remplaceront. Je puis tout simplement dire que la population devra se montrer raisonnable. Les syndicats et les sociétés devront être raisonnables. Les sociétés de capitaux devront s'abstenir de signer des ententes salariales avantageuses que d'autres sociétés ne pourraient conclure.

Le secteur privé devra également réagir. En ce qui concerne la rémunération des salariés, il y aura l'an prochain une augmentation de 6% même si le taux d'inflation est plus élevé que prévu. Cette augmentation découle vraisemblablement de ce que le dollar canadien est plus faible que nous l'avions envisagé. Si nous cherchons à fuir devant la moindre difficulté, nous ne réglerons jamais nos problèmes. Le secteur privé devra se montrer ferme à la table de négociation et ne pas compter uniquement sur le gouvernement.

**Le sénateur Lang:** Je suis d'accord, je voulais seulement vous donner l'occasion de vous montrer sous votre vrai jour.

**Le président:** Voilà qui met un terme à notre ordre du jour.

Je désire remercier monsieur le ministre d'avoir assisté à nos travaux.

**Des voix:** Bravo! Bravo!

**Le président:** Le Comité se réunira à 9h30 demain. Son rapport final devrait être terminé au cours de la matinée et il sera soumis à votre étude à l'ouverture de la séance, demain après-midi.

**Le sénateur Flynn:** Concerne-t-il le bill S-2 ou le bill S-3?

**Le président:** Le bill S-3. Le comité suspend ses travaux jusqu'à 9h30 demain matin.

La séance est levée.











Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977



Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, December 14, 1977

Issue No. 13

**First Proceedings on:**

Bill S-3, intituled:  
"An Act respecting Canadian non-profit corporations"

WITNESSES:

(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

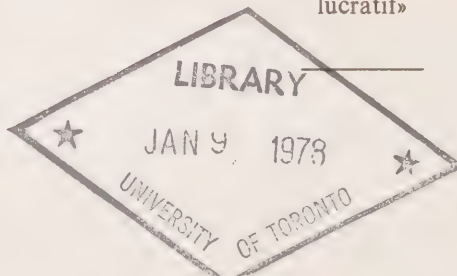
*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 14 décembre 1977

Fascicule n° 13

**Premier fascicule concernant:**

Le bill S-3, intitulé:  
«Loi régissant les sociétés canadiennes à but non  
lucratif»



TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 22, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 22 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 14, 1977  
(19)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-3 "An Act respecting Canadian non-profit corporations"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Flynn, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, Manning and Smith (*Colchester*). (11)

*Witnesses:**Province of Quebec Chamber of Commerce:*

Mr. J. P. Letourneau, Executive Vice-President; and  
Mr. Pierre Morin, General Manager, Public Affairs.

*The Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. S. F. Hughes, Executive Director;  
Mr. Paul J. Mineo, Manager, Policy Department; and  
Mr. David J. Gibson, Ottawa Manager.

Following the opening statements and the questioning following thereon; at 11:05 a.m. the witnesses were permitted to retire and the Committee proceeded *in camera* to the consideration of another subject.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 DÉCEMBRE 1977  
(19)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le document suivant:

Bill S-3 «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Cook, Flynn, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, Manning et Smith (*Colchester*). (11)

*Témoins:**Chambre de commerce de la province de Québec:*

M. J. P. Letourneau, vice-président exécutif; et  
M. Pierre Morin, directeur général, Affaires publiques.

*La Chambre de commerce du Canada:*

M. S. F. Hughes, directeur exécutif;  
M. Paul J. Mineo, directeur, Service des politiques; et  
M. David J. Gibson, directeur d'Ottawa.

Après les déclarations préliminaires fait suite l'interrogatoire; à 11 h 05, les témoins peuvent se retirer et le Comité entreprend à huis clos l'étude d'un autre sujet.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 14, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** The first item on the agenda this morning is to hear submissions of the Quebec Chamber of Commerce in relation to Bill S-3. Those who will be representing the Quebec Chamber of Commerce are: Mr. J. P. Letourneau, the Executive Vice-President, and Mr. Pierre Morin, the General Manager, Public Affairs.

Mr. Letourneau, in accordance with our practice, I understand that you are going to make an opening statement. The floor is yours now.

**Mr. J. P. Letourneau, Executive Vice-President, Quebec Chamber of Commerce:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Monsieur le président, distingués sénateurs, mesdames et messieurs, nous apprécions l'occasion qui nous est fournie ce matin de vous communiquer nos représentations sur le projet de loi S-3 régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif. Nous tenons aussi à vous remercier, monsieur le président, pour le délai d'une semaine additionnelle pour nous permettre de terminer la préparation de notre intervention.

Permettez-nous, cependant, de vous signaler que ce projet de loi, comptant 155 pages et 242 articles, a été déposé le 15 novembre dernier, soit il y a moins d'un mois et, sans connaître les procédures qui régissent la consultation des intéressés, suite au dépôt d'une proposition législative, il nous apparaît que, parmi les sociétés à but non lucratif, seules les mieux structurées et les plus importantes auront l'occasion de se faire entendre. Heureusement, nous sommes de celles-là. Cependant, cette situation ne nous semble pas satisfaire la notion même de consultation.

Un mot, monsieur le président, pour vous dire qui nous sommes. La Chambre de Commerce de la province de Québec est la fédération créée par le Sénat du Canada en 1910, par une loi spéciale du Sénat, des quelque, maintenant, 187 *Boards of Trade* et Chambres de commerce locales au Québec qui comptent en tout plus de 32,000 membres présentement. La Chambre s'est, de plus, acquise la participation et l'appui direct de plus de 2,500 entreprises de toutes tailles œuvrant au Québec dans tous les secteurs d'activités financières, commerciales et industrielles. L'ampleur du mouvement et sa représentativité ont fait de la Chambre le plus important organisme de la communauté québécoise des affaires.

Étant donné les courts délais qui nous étaient impartis, l'intervention de la Chambre aujourd'hui se limitera dans son argumentation, à tout le moins, aux aspects de la législation touchant directement les chambres de commerce. Nous vous soumettons de plus, en deuxième partie, quelques observations et suggestions résultant de notre analyse du projet de loi.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 décembre 1977

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui a été saisi du bill S-3, loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Le premier article inscrit à l'ordre du jour ce matin porte sur les représentations de la Chambre de commerce de la province de Québec concernant le Bill S-3. Messieurs J. P. Letourneau, vice-président administratif et Pierre Morin, directeur général des affaires publiques représentent la Chambre de commerce de la province de Québec.

Si je comprends bien, monsieur Letourneau, vous allez d'abord faire, conformément à notre pratique, une déclaration préliminaire. La parole est à vous.

**M. J. P. Letourneau, vice président administratif de la chambre de commerce de la Province de Québec:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Mr. Chairman, distinguished senators, ladies and gentlemen. We are grateful for the opportunity that presents itself this morning to share with you our impressions of Bill S-3, An Act respecting Canadian non-profit corporations. We also wish to thank you, Mr. Chairman, for granting us an additional week in which to prepare our presentation.

Permit us, however, to draw to your attention the fact that this bill, which is 155 pages and 242 sections in length, was tabled last November 15th, which is to say, less than a month ago. Not being familiar with Senate procedures governing the consultation of interested parties following the tabling of proposed legislation, it seems to us that only the most highly-structured and important non-profit corporations will have the opportunity to be heard. While we are, fortunately, among that group, this state of affairs nonetheless does not seem to us to satisfy the essentials of an adequate consultation process.

Allow me, Mr. Chairman, to explain briefly who we are. The Province of Quebec Chamber of Commerce (created by the Senate in 1910) is a federation of some 187 active local Boards of Trade and Chambers of Commerce in Quebec. In addition, the Chamber can count on the direct participation and support of more than 2500 enterprises of all sizes and from every sector of financial, commercial and industrial activity. The magnitude of the movement and the degree of its representativity has permitted the Chamber to become the most important organization in the Quebec business community.

Given the short amount of time granted us, today's presentation by the Chamber will be confined in its argumentation to those aspects of the legislation which directly affect the Chambers of Commerce. In a second section, we will also be submitting for your consideration certain observations and suggestions resulting from our analysis of the proposed Act.



Nous suivons le progrès de la préparation de ce projet de loi depuis plus de trois ans. Nous avons fait des représentations auprès du ministère responsable, et de son sous-ministre, M. Howard. Nous sommes heureux de constater que le projet de loi S-3 contient un certain nombre d'amendements qui nous conviennent. Cependant, le délai que nous avons eu pour examiner le projet de loi est vraiment trop court. Même en y mettant toutes nos ressources, nous ne sommes pas encore satisfaits d'en avoir examiné tous les aspects.

Nous sommes un peu surpris de constater, par ailleurs, que ce projet de loi ne semble pas a priori, je dis bien a priori, ne semble pas tenir compte d'un travail important publié par le Secrétariat d'État du Canada qui s'intitule *Gens d'action*, et qui contient une étude sur toutes les associations volontaires au Canada, et une série de recommandations sur les attitudes que le gouvernement du Canada devrait avoir vis-à-vis ces organismes.

La principale recommandation que nous vous faisons ce matin, monsieur le président, messieurs les membres du Sénat, est de vous demander d'exclure les chambres de commerce de la portée du projet de Loi sur les sociétés canadiennes à but non lucratif.

Nous croyons avoir de bonnes raisons pour vous faire cette demande, et je vais laisser mon collègue, M. Pierre Morin, notre Directeur général aux affaires publiques, le soin d'expliquer, monsieur le président, les raisons qui motivent cette requête.

**M. Pierre Morin (Directeur général, affaires publiques):** Merci, monsieur le président. Les Chambres de commerce et *Boards of Trade* sont présents et actifs au Canada et au Québec depuis au moins les débuts du 19<sup>ème</sup> siècle. Qu'elles soient issues de la tradition britannique des *Boards of Trade*, groupes d'intérêts, ou de la tradition européenne des «chambres de commerce», institutions parapubliques et gestionnaires d'équipements pour fins de développement économique, les activités des chambres au Canada ont toujours visé la promotion des échanges commerciaux et industriels pour favoriser le développement économique, civique ou communautaire.

Dans ce contexte, les chambres de commerce forment une entité non seulement sur le plan local, provincial et national, mais aussi sur le plan international. Cette entité est généralement reconnue par les gouvernements de la presque totalité des États et même par les Nations Unies.

C'est ainsi que le Conseil d'arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale exerce un mandat de la Cour Internationale de La Haye pour le règlement des différends résultant dans l'exercice du commerce international. De plus, le Conseil de la C.C.I., qui siège à Paris, est aussi un des principaux lieux communs où se discutent les positions, au niveau des Chambres et avant que les gouvernements ne les fassent leurs, sur le *General Agreement on Tariff and Trade*.

Depuis plusieurs dizaines d'années, les chambres de commerce du Canada émettent des documents officiels reconnus par les gouvernements étrangers pour garantir, entre autres, l'origine de produits canadiens exportés, ainsi qu'une vaste gamme de documents appelés en Europe «documents consulaires».

We have been closely following the progress made in the preparation of this bill for well over three years. We made representations to the responsible department and its deputy minister, Mr. Howard. We are happy to see that many amendments of which we are in favour have been made to Bill S-3. However, we have had too little time to examine this bill. Even by using all our resources, we do not feel that we have yet reviewed all its aspects.

Furthermore, we were somewhat surprised to notice that, *a priori*, and I repeat, *a priori*, this bill does not appear to take into account an important document published by the Canadian Secretary of State entitled *Gens d'action*, which is a study of all volunteer associations in Canada and which contains a series of recommendations regarding the attitude that the government of Canada should adopt towards these agencies.

The essential purpose behind our appearance this morning, Mr. Chairman and Members of the Senate, is to ask you to exclude the chambers of commerce from the scope of this proposed Act respecting Canadian non profit corporations.

We believe we have good reasons to make this request, and I will let my colleague, Mr. Pierre Morin, our General Director responsible for public affairs, explain, Mr Chairman, the reasons for our request.

**Mr. Pierre Morin (General Director, Public Affairs):** Thank you, Mr. Chairman. Chambers of Commerce and Boards of Trade have been present and active in Canada and Quebec since at least the beginning of the 19th Century. Whatever their parentage, whether the British "Boards of Trade" (which were essentially interest groups) or the European parapublic institutions known as "Chambers of Commerce" (which managed the infrastructure needed for economic development) the Chambers in Canada have always directed their activities to the promotion of commercial and industrial exchanges with a view to support economic, civic and social development.

Within such a context, the Chambers of Commerce constitute an entity not merely at the local, provincial and national levels but also at the international level. This entity is generally recognized by the governments of most states, and even by the United Nations.

So it is that the Arbitration Board of the International Chamber of Commerce possesses a mandate from the International Court of The Hague to regulate differences arising from international commerce. In addition, the Council of the I.C.C., which has its headquarters in Paris, is one of the principal common meeting places where positions on the General Agreement on Tariff and Trade can be discussed at the Chamber-level before the governments make them their own.

For several decades now, the Chambers of Commerce of Canada have issued official documents recognized by foreign governments as guaranteeing, among other things, the origin of exported Canadian products, as well as a vast range of documents termed "consular" in Europe.

L'ensemble de ces traditions séculaires se retrouvent dans la Loi sur les chambres de commerce, c'est-à-dire le chapitre B-8, S.R.C. 1970, et dans d'autres lois, telle la Loi des déclarations des compagnies et sociétés du Québec (Ch. 272 S.R.Q. 1964, et révisés depuis 1967).

Le projet de loi S-3 ne tient aucunement compte de cette réalité issue des traditions. Si l'on s'en réfère à l'exposé détaillé publié par Consommation et Corporations Canada pour expliquer le projet de loi, il en ressort, tout comme dans le Livre blanc d'il y a deux ans, que la situation n'a été examinée que pour sa rationalité législative, c'est-à-dire un cadre juridique unique s'inspirant d'objectifs nobles, confortables et satisfaisant pour ceux qui auront à l'administrer sans tenir compte de ceux qui seront administrés.

A titre d'exemple, l'article 22 prévoit que l'absence du sceau corporatif ne frappe pas de nullité un document signé au nom de la corporation par un des dirigeants. L'exposé détaillé va encore plus loin, reléguant le sceau «au statut d'ornement décoratif». C'est à la page 13 de ce document. A notre connaissance, les conséquences de cette disposition sur le commerce international n'ont pas été mesurées. Le sceau d'une chambre de commerce dans la certification de documents consulaires est requis par plusieurs pays et atteste de la véracité des déclarations d'une entreprise exportatrice. Alors que le Canada doit compter de plus en plus sur ses exportations pour le maintien et la progression du niveau de vie de ses habitants, une telle disposition nous semble irréfléchie.

L'économie du projet de loi, appuyé par l'exposé détaillé et par les propositions avancées il y a deux ans, présume de la désuétude de la Loi sur les chambres de commerce et surtout de la non pertinence de ses dispositions dans notre société contemporaine. Quoique le bill S-3 ne prévoit pas l'abrogation spécifique de la Loi sur les chambres de commerce, il faut présumer qu'une fois écoulée la période de cinq ans, la Loi serait abrogée. Certaines des dispositions de la Loi sur les chambres de commerce sont effectivement dépassées et cette loi devrait faire l'objet d'un examen en profondeur de la part du législateur en fonction du rôle présent et futur des chambres, tant sur le plan local et national qu'international que veut leur faire jouer le gouvernement du Canada. Les dispositions du bill S-3 ne semblent pas issues d'une telle volonté de rajeunissement de la loi qui, en Grande Bretagne, a donné lieu à au moins deux études en profondeur, soit les rapports Devlin et Barrell. Ces études portent, entre autres, sur le rôle des chambres de commerce britanniques dans le cadre des représentations diplomatiques et commerciales à l'étranger afin de mieux articuler ces représentation et les libérer de certaines contraintes diplomatiques.

Voilà le genre d'examen auquel devrait se livrer le gouvernement du Canada avant d'avancer des modifications au statut des chambres de commerce.

Revenons maintenant aux dispositions précises du bill S-3 touchant le fonctionnement des chambres de commerce. La plus fondamentale se trouve à l'article 4(1) et (2) et dans sa concordance à l'article 85. Ces dispositions permettent la

All of these secular traditions can be found in *An Act respecting the incorporation of Boards of Trade* (R.S.C. 1970, c. B-8) and in related provincial legislation, such as the *Companies and Partnerships Declaration Act* (S.R.Q. 1964, c. 272, as amended in 1967).

Bill S-3 is no way takes into account the reality represented by this tradition. Whether one refers to the detailed background paper published by Consumer and Corporate Affairs Canada, by way of explanation for the bill, or to the White Paper of two years ago, the impression emerges that the situation has been examined only with a view to its legislative rationality. The result is a single juridical framework, inspired by the noble, comfortable and satisfying objectives of those who will be its administrators, which in no way takes into account the objectives of those who will be administrated by it.

By way of example, section 22 provides that the failure to affix a corporate seal does not invalidate a document executed on behalf of a corporation by an officer of the corporation. The detailed background paper went even further, relegating the seal "to the status of a decorative ornament" (p. 13). As far as we are aware, the consequences on international commerce of such a measure have not been measured. The seal of the Chamber of Commerce is required by several countries as part of the process for certifying consular documents and as a means of attesting to the truthfulness of the declarations made by an exporting enterprise. At a time when Canada must rely more and more on its exports to maintain continued growth in living standards, such a measure strikes us as being poorly thought out.

The way in which the Bill is set up, even the detailed background report and recommendations of two years ago, appear to us to be premised on the assumption that the *Act respecting the incorporation of Boards of Trade* is antiquated, bearing little or no relation to the realities of our contemporary existence. Even though Bill S-3 does not specifically provide for the repeal of the *Act respecting the incorporation of Boards of Trade*, it must be presumed that with the expiration of the five-year period required for continuance, the Act will be repealed. It cannot be denied that certain of the provisions of this Act are indeed out-dated; nor that the Act ought to be given an in-depth examination by the legislator with a view to defining that present and future role which the Government of Canada wishes the Chambers to play, not only on the local and national scene but on the international scene. The provisions of Bill S-3 do not however, appear to emanate from a desire to rejuvenate the Act, at least not one that is comparable to that which in Great Britain gave rise to no less than two in-depth studies (the Devlin and Barrell Reports). These studies dealt, *inter alia*, with the role of the British Boards of Trade within the framework of diplomatic and commercial representations abroad. Their aim was to better articulate these representations and to liberate them from certain diplomatic constraints.

This is the sort of in-depth examination upon which the Government of Canada ought to embark before it suggests the modification of the law affecting the Chambers of Commerce.

But let us return for the moment to the exact provisions of Bill S-3 touching the operation of the Chambers of Commerce. The most fundamental of such provisions can be found in section 4 subsections (1) and (2) and in the section which



constitution et le fonctionnement d'une chambre de commerce par une seule personne, physique ou morale. Ces articles vont à l'encontre des fondements les plus ancrés des chambres de commerce qui sont et qui se veulent un groupement de plusieurs personnes qui volontairement consacrent leur temps et certaines de leurs ressources pour promouvoir l'activité économique en vue de développement économique, social et communautaire. Étant donné les états de service des chambres. Leurs traditions et surtout le statut que confère l'appellation chambre de commerce tant sur le plan international que fiscal, ces dispositions créent un danger certain de voir soit des individus, soit des corporations s'emparer, tout en respectant l'esprit et la lettre de la loi, des chambres de commerce à leurs propres fins.

Ici encore, la loi actuelle sur les chambres de commerce offre une meilleure protection en prévoyant qu'au moins trente personnes sont requises pour sa constitution et que le conseil d'administration doit être composé d'au moins onze personnes. Il existe bien à l'article 178(2)(d) du bill une disposition prévoyant que le Directeur doit prendre en considération «l'appui réservé au projet par ses habitants» pour attribuer à une chambre un territoire exclusif, mais nulle part n'est-il défini comment cet appui doit se manifester, ni son ampleur.

Une autre ambiguïté se manifeste dans le même article à l'alinéa e) qui traite de «l'accessibilité aux services d'une chambre de commerce existant dans cette zone géographique ou dans une zone voisine». L'ambiguïté, qui nous ramène aux arguments de fond développés ci-devant sur le rôle des chambres, provient de la question de savoir si les services sont accessibles aux habitants ou aux seuls membres. S'il s'agit de la deuxième hypothèse, l'ensemble des dispositions prévues à la partie XVI est flatteur quoique inutile: il s'agirait d'une société mutuelle comme toutes les autres. Si au contraire, l'on retient la première hypothèse, celle de services à la collectivité, justifiant ainsi l'existence même de la partie XVI, la protection du territoire et de l'appellation, se pose alors le problème conceptuel que ne résout ni le bill S-3 ni l'exposé détaillé qui l'accompagne.

Ce problème conceptuel se pose dans les termes suivants: l'exposé détaillé, à la page 20 indique que la Loi actuelle «renferme, en plus de dispositions sur la constitution en société et l'administration des affaires internes desdites organisations, bon nombre de dispositions rudimentaires qui confèrent à la chambre de commerce, telle que définie par la Loi, des pouvoirs de réglementation quasi-gouvernementaux».

Ces pouvoirs lui avaient été conférés précisément parce que la chambre de commerce devait rendre des services à la collectivité. Il semble que le bill S-3 vise aujourd'hui les mêmes objectifs concernant les bénéficiaires des services des chambres de commerce, sans cependant prévoir les instruments nécessaires. De là provient le problème conceptuel.

corresponds to it, section 85. These provisions allow for the establishment and operation of a Chamber of Commerce by a single individual or body corporate. As such, they go against some of the most firmly grounded beliefs of the Chambers of Commerce. For these Chambers are, and wish to be, organizations grouping several persons desiring to freely volunteer their time and certain of their resources to the promotion of an economic activity which will stimulate economic, social and civic development. Given the vocation of the Chambers of Commerce, their traditions, and particularly the statute which the appellation Chamber of Commerce confers both in the fiscal and in the international spheres, these provisions create a certain danger that individuals or corporations will seize upon the Chamber of Commerce and, even while respecting the letter and the spirit of the law, use them to advance their own ends.

Here once again, the existing law on the Chambers of Commerce, by providing that at least 30 persons be required to establish a Chamber and that at least eleven persons be required to sit on its Board of Governors, offers a better protection. There, of course, exists in section 178(2)(d) of the Bill a provision providing that the Director shall take into consideration "The support of those inhabitants for a proposed corporation" when determining whether a Chamber should be attributed the exclusive right to use its name within a certain district. But nowhere does the Bill define how this support is to manifest itself, nor its magnitude.

Another ambiguity is evident in paragraph (e) of the same section, which speaks of "the availability of services of an existing Board of Trade or Chamber of Commerce in or in an area contiguous to that area". The ambiguity, one that brings us back to the essential arguments on the role of the Chambers of Commerce which we developed above, arises from the answer one gives to the question: Are the services accessible to the inhabitants of the area or only the members of the Chambers? If the answer is the latter, then all the provisions outlined in Part XVI are flattering but useless: this is no more than a membership corporation, like any other. If, on the other hand, the first represents the correct answer (such community service justifying the existence of Part XVI) then the protection of a territory and of an exclusive use of its name within that territory pose a problem of conceptualization that neither Bill S-3 nor the accompanying detailed background report resolve.

This conceptualization problem can be elaborated as follows: the detailed background report indicates (at page 19) that the existing Act "in addition to regulating the incorporation and administration of the internal affairs of such institutions, contains a number of vestigial provisions that confer quasi-governmental regulatory powers on a Board of Trade or Chamber of Commerce".

These powers were conferred on the Chamber of Commerce precisely because it was expected to render certain services to the community. It would seem that today Bill S-3 envisages the same objectives with respect to who will benefit from the services offered by the Chambers of Commerce without, of course, providing the necessary instruments. Herein lies the origin of the conceptualization problem.

Plus loin, dans le texte cité au paragraphe précédent il est écrit: «il y a longtemps que ces pouvoirs ont été abrogés par des lois précises». Cette affirmation, suite à nos recherches, n'apparaît pas fondée. Aucun pouvoir, à notre connaissance, n'aurait été abrogé. Mais au delà de cette inexactitude, et, à notre avis, beaucoup plus sérieuse, est l'absence, dans l'ensemble de la documentation afférente au projet de loi, de toute réflexion et interrogation sur le rôle souhaité par le législateur pour les chambres de commerce. L'importance numérique et qualitative des chambres lui valent une partie distincte mais aucune orientation. Voilà qui risque de devenir une occasion ratée!

La Chambre, tout en vous demandant de retirer du projet de loi S-3 les dispositions visant les chambres de commerce, n'en convient pas moins de la nécessité de revoir et de rajeunir la Loi des chambres de commerce, suite à un examen en profondeur des besoins constatés chez les Canadiens et de la capacité des chambres d'y répondre. Cet examen pourrait avantageusement être entrepris par le Comité du Sénat sur les banques et le commerce. Nous croyons que notre Chambre pourrait y contribuer avantageusement. Cet examen pourrait, par exemple, porter sur la gestion d'équipements publics, l'assistance au commerce international, le règlement de différends commerciaux, l'administration de certains programmes gouvernementaux, etc... Ce sont tous des domaines importants et d'actualité chez lesquels il y a lieu d'examiner des alternatives aux situations.

Ceci, monsieur le président, complète l'essentiel de notre argumentation sur notre demande fondamentale.

La deuxième partie de notre mémoire, de nos représentations, touche certaines réflexions et interrogations sur la portée générale du projet de loi S-3.

D'abord une critique sur le fond. Tout en acceptant la pertinence des grands objectifs visés par le bill, la Chambre affirme qu'il ne tient pas compte de l'essence même d'une très forte partie des corporations canadiennes à but non lucratif lesquelles, sauf exception, sont issues de l'action bénévole de ses citoyens et que bon nombre des dispositions du projet auront pour effet de limiter, sinon de contraindre irrévocablement l'action volontaire au Canada.

En effet les dispositions prévues aux articles 13, 15(2) et (3), 20, 97(3), 101, 102, 107(4), 120(6) et (7) entre autres ont pour effet cumulatif d'accroître considérablement le fardeau et la responsabilité des administrateurs, au point où la recherche d'administrateurs bénévoles pour les sociétés deviendra beaucoup plus difficile et où seule les organisations les mieux nanties et les plus importantes pourront offrir à leurs administrateurs les garanties de protection suffisantes.

Il est intéressant de noter que tout récemment, soit en septembre 1977, le Conseil consultatif canadien de l'Action volontaire soumettait au gouvernement du Canada son rapport intitulé *Gens d'action*. Ce rapport, tout en signalant l'urgence d'une loi sur les corporations sans but lucratif dans sa recommandation 51, à la page 274, fait aussi état de la nécessité

A little further on in the paragraph just quoted, one can read: "These powers have long been abrogated by specific statutes". The results of our own research suggest that this declaration may not be founded in fact. No power, to our knowledge, has been repealed. But, over and above this inexactitude, there is, in our opinion, a more serious defect inherent in the fact that nowhere in all the documentation relating to this Bill can there be found any reflection or interrogation whatsoever on the role which the legislator wishes the Chambers of Commerce to play. The numerical importance of the Chambers and the quality of their representation earn them a distinct treatment in the Act but no attempt is made to define their future orientation. Thus does a golden opportunity risk being wasted!

But in making its request to exempt the Chambers of Commerce from the operations of Bill S-3, the Chamber is nonetheless in agreement that the necessity exists for the *Act respecting the incorporation of boards of trade* to be reviewed and rejuvenated in accordance with an in-depth study of the felt needs of Canadians and of the capacity of the Chambers to meet them. This study might quite successfully be undertaken by the Senate Committee on Banking and Commerce. We also believe that our own Chamber might make an important contribution to its realization. This study could, for example, examine the question of economic infrastructure and its management aid for international commerce, the settlement of commercial differences, the administration of certain governmental programmes, and so on. Each of these areas is important and contemporary; in each of them, we should be willing to examine alternatives to the existing situation.

That, Mr. Chairman, concludes the main part of our argumentation on our basic request.

The second section of our brief is consecrated to the presentation of various reflexions and points of interrogation on the general scope of Bill S-3.

First of all, a critique of the underlying philosophy although the Chamber accepts the pertinence of the principal objectives envisaged by the Bill's architects, it is firmly of the belief that the proposed Act does not take into account the veritable essence of a very large percentage of Canadian non-profit corporations. Exceptions aside, most such corporations result from the voluntary efforts of citizens and a goodly number of this Bill's provisions would have the effect of limiting—if not irrevocably constraining—voluntary action in Canada.

As a matter of fact, the provisions outlined in sections 13, 15(2) and (3), 20, 97(3), 101, 102, 107(4), 120(6) and (7), among others, would have the cumulative effect of considerably augmenting the burden and responsibility of administrators; and that to the point where it will become a good deal more difficult to recruit unpaid administrators for the corporations and where only the richest and most powerful organizations will be able to offer their administrators a guarantee that they will be sufficiently protected.

It is interesting to note that recently (September, 1977), the National Advisory Council on Voluntary Action submitted its report "People in Action" to the Government of Canada. This report called attention to the urgent need for a law dealing with non-profit corporations; but the report also mentioned that an adequate consultation of the voluntary organizations



d'une consultation adéquate des associations bénévoles. Parmi les problèmes pertinents soulevés par le Conseil, nous retenons la responsabilité des administrateurs vis-à-vis les salaires des employés, question sur laquelle ce même Comité permanent du Sénat s'est déjà penché et a souligné qu'elle constituait une menace grave au système des prêts commerciaux.

Pour ce qui est des autres questions, monsieur le président, si notre mémoire pouvait être consigné au procès-verbal de ce comité, nous pourrions peut-être nous dispenser de sa lecture puisqu'il s'agit là fondamentalement d'articles sous lesquels nous soulevons des points techniques, beaucoup plus que des points de fond. Alors, je ne sais pas si, peut-être ici aussi, il faut le consentement unanime pour verser le mémoire.

**Le sénateur Flynn:** Non, ça va.

**M. Morin:** Alors, si vous me permettez, je vais vous amener immédiatement à la conclusion pour vous dire que la Chambre espère que, au delà de sa proposition de retirer du bill S-3 les dispositions touchant les chambres de commerce, les membres du comité sénatorial auront compris notre volonté d'engager une discussion en profondeur sur l'apport passé, présent et futur des chambres à la collectivité canadienne.

Cette réflexion souhaitée et les discussions qui devraient en découler auraient peut-être dû avoir lieu bien avant. Ce ne fut malheureusement pas le cas. Cependant, nos consultations auprès de diverses instances gouvernementales, lors de la préparation de cette intervention, nous ont permis de constater que nous ne sommes plus les seuls à vouloir engager le débat et que le moment est maintenant opportun.

Nous souhaiterions, cependant, qu'il puisse avoir lieu avec le concours et l'appui des membres de ce comité permanent du Sénat sur les banques et le commerce. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Are there any questions?

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, peut-être que je pourrais poser une question. Votre recommandation principale est que les chambres de commerce ne tombent pas sous l'empire de ce projet de loi.

**M. Morin:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Vous continueriez donc à opérer sous la présente loi régissant les chambres de commerce. Un amendement spécifique à cet effet serait à l'article 3, je présume.

**M. Morin:** A l'effet de retirer de la—

**Le sénateur Flynn:** Oui, ici à l'article 3, il est prévu que la présente loi ne s'applique pas, etc. On ajouterait «les chambres de commerce continuent à être gouvernées par la présente loi.»

**M. Morin:** C'est exact, monsieur le président. Cependant, cela demanderait aussi toute une série de modifications et de concordance aux articles, au chapitre 16, touchant spécifiquement les chambres de commerce, ainsi que des concordances au niveau des dispositions transitoires ou des dispositions finales du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Ou, si on était prêt, dans cette loi, à répondre à vos objectifs, de façon spécifique, ce serait une

would be a necessary precondition. Among the more pertinent problems raised by the Council, we would mention the responsibility of the administrators vis-à-vis the salaries of the employees. This Standing Committee of the Senate has, of course, already examined this matter and, in so doing, emphasized that it constitutes a serious menace to the system of commercial loans.

As far as other questions are concerned, Mr. Chairman, our brief could be read into the proceedings of the present committee, and we might be exempted from reading it because it deals mainly with sections concerning technicalities rather than matters of content. I do not know if we must also have the unanimous consent of the Senators to put the brief on the records.

**Senator Flynn:** No, it's alright.

**Mr. Morin:** If I might, I will conclude immediately. Saying that the Chamber trusts that the distinguished members of this Senate Committee will understand that our desire to launch a public debate on the contribution, both past and future, of the Chambers of Commerce to Canadian society goes beyond our recommendation to withdraw the provisions touching the Chambers from Bill S-3.

The period of reflection we are seeking, together with the debate which we feel will flow from it, ought to have taken place well before now. This was, unfortunately, not the case. Nevertheless, our conversations with various governmental authorities, during the course of our preparation of this presentation, enables us to state that we are not alone in wanting to inaugurate the debate and that the time for doing so was never better.

It is, however, our earnest wish that the debate might take place with the blessing and support of the members of this Committee: perhaps, even under the guidance of the Standing Senate Committee on Banking and Commerce. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I might ask a question here. You recommend mainly not to submit the Chambers of commerce to that bill, is that right?

**Mr. Morin:** Yes.

**Senator Flynn:** You would then continue to operate under the current Act respecting the Chambers of commerce. I suppose that a specific amendment in that respect would be included in section 3.

**Mr. Morin:** To remove it from . . .

**Senator Flynn:** Yes, section 3 provides that the current Act does not apply, etc. We would add: "the Chambers of commerce continue to operate under the current Act."

**Mr. Morin:** That's right, Mr. Chairman. However, that would require a series of amendments and adjustments to sections, under Chapter 16, dealing specifically with the Chambers of commerce, as well as adjustments concerning the temporary or final provisions of the Bill.

**Senator Flynn:** Yes, if we were ready, with this law, to meet your objectives, in a specific way, this would be another

autre solution. Mais vous pensez que le temps n'est pas mûr pour une législation qui vous satisfairait.

**M. Morin:** C'est une question à double tranchant, monsieur le président. Nous sommes certainement mûrs pour examiner le fond même de la question. De plus, nous croyons même qu'il est opportun d'examiner le fond de la question.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Morin:** Si le Sénat croyait, à l'intérieur de ses travaux actuels, pouvoir ouvrir la question de fond, nous souhaiterions que cela puisse se faire. Mais, il y a, actuellement, une question de délai pour l'examen d'un projet de loi en particulier. Et, face à des délais relativement courts, et aux travaux du Sénat au cours de la présente session, nous ne croyons pas que l'on puisse effectivement engager ce débat de fond et en arriver à une conclusion. Mais, nous souhaitons le débat de fond.

**Le sénateur Flynn:** En d'autres termes, vous n'avez pas de propositions définitives et concrètes qui vous satisfairaient si elles étaient incorporées dans ce projet de loi.

**M. Létourneau:** Bien, il y en a quelques-unes, monsieur le président. Dans les raisons que nous avons invoquées pour demander le retrait de la partie de cette législation qui concerne les chambres de commerce, nous avons indiqué les principales lacunes que nous avons rencontrées dans la loi. Comme, par exemple, cette possibilité pour une seule personne de constituer une chambre de commerce. Il y a aussi, toute la question de la responsabilité des administrateurs. Peut-être que le problème n'est pas très sérieux pour les organisations mieux structurées comme la nôtre, ou les chambres de commerce de Québec ou de Montréal. Mais, comme il en existe des centaines au Canada, et plus d'une centaine au Québec qui n'ont pas une permanence, et où le fait d'être membres de conseils d'administration va impliquer, d'après notre première interprétation de la loi, de nouvelles responsabilités, nous aimerions pouvoir vérifier dans quelle mesure cela sera un handicap pour ces associations volontaires qui sont des chambres de commerce. Nous n'avons pas parlé des autres organismes qui sont touchés. En tous les cas, en autant que nous sommes concernés, nous y voyons des problèmes et des dangers, évidemment, pour recruter le volontariat, ce qui n'est déjà pas facile.

**Le sénateur Flynn:** En d'autres termes, vous n'avez à offrir qu'une solution à court terme qui serait d'exempter, pour le moment, les chambres de commerce de l'application de ce bill.

**M. Létourneau:** Oui, mais nous allons plus loin parce que nous reconnaissons que la Loi des chambres de commerce doit être étudiée, et nous sommes d'accord pour y participer.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, à court terme.

**M. Létourneau:** A court terme, c'est ça.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, as a very active member of the Board of Trade, both junior and senior, and of the Chamber of Commerce, both junior and national, for many years, obviously I am quite sympathetic to the presentation given this morning, which I understand could be summarized under three headings.

alternative. But you think that we are not ready to pass legislation that would satisfy you.

**Mr. Morin:** It's a double-edged question, Mr. Chairman. We certainly are ready for a thorough examination of the question. Moreover, we think it is appropriate to do it.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Morin:** If the Senate believed, within its present works, to be able to attack itself to the substance of the question, we would wish that it could be possible. But, there is now a delay for the study of a particular bill. And taking into account the relatively short time available and the work load of the Senate for the present Session, we do not believe that we could effectively go into this thorough debate and come to a conclusion. But, we wish the debate to take place.

**Senator Flynn:** In other words, you do not have definite and concrete proposals that would satisfy you if they were incorporated in this bill.

**Mr. Letourneau:** Well, there are some, Mr. Chairman. Among the reasons we have given to ask for the deletion of that part of the legislation which concerns the Chambers of commerce, we have indicated the main flaws that we have seen in the law. For instance, the possibility that only one person can form a Chamber of commerce, there is also this old question of the responsibility of the directors, perhaps the problem is not very serious for organizations with better structures such as ours, or the Chambers of Commerce of Quebec and Montreal. But, as there are hundreds of them in Canada, and more than a hundred in Quebec that have no permanent boards of directors, and where the fact of being a member of this board will imply, according to our first interpretation of the law, new responsibilities, we would like to be able to check to what extent this will be a handicap for these voluntary associations which the Chambers of commerce are. We have not talked about the other organizations concerned. Anyway, as far as we are concerned, we see obvious problems and dangers to it if we want to attract voluntary people, which is not quite easy right now.

**Senator Flynn:** In other words, you only offer a short-term alternative which would be to exempt for now the Chambers of commerce from the application of this Bill.

**Mr. Letourneau:** Yes, but we go further because we think it is necessary that the law on the Chambers of commerce be studied and we agree to participate in this study.

**Senator Flynn:** Okay, for a short-term.

**Mr. Letourneau:** Short-term, that's it.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, à titre de membre très actif de la Chambre de commerce, tant des jeunes Chambres que des Chambres nationales depuis un très grand nombre d'années, j'ai beaucoup aimé l'exposé donné ce matin, qui si j'ai bien compris pourrait être résumé en trois rubriques.



The first heading refers to the time given you, Mr. Letourneau which, you suggest, is too short, as of November, shall we say, to the present.

**The Chairman:** Senator Macnaughton, could we stop on that point for the moment? I do not know where the interpretation has arisen that anything that was said by this committee or by its staff meant that they had to appear and be heard by December 14. What was discussed was the fact that we wanted an indication as to which organizations were going to appear. There was no suggestion of pressure as to dates. December 14 was offered and was accepted, but a Christmas recess intervenes now, and there will not be any continuation of these hearings until the recess is over, which may very well be the end of January. We have never been known to force people to appear on short notice, and we did not give that kind of direction in this case. We simply wanted to know if you were going to appear, and the date was offered and accepted. If you accepted it under the impression that you had to appear then or you would not be heard, that is entirely a misunderstanding.

**Mr. Letourneau:** I am sorry to say, Mr. Chairman, that there was a misunderstanding. We first heard that we had to appear by December 7. Then we asked for a little delay, and we finally were told that we could appear by December 14. I do not know where the problem of communication was, but it existed somewhere, with the result that we got the interpretation that we had to appear by today. I am glad to hear, Mr. Chairman, that this was not your intention. I hope for the others that might be concerned—and I know there might be hundreds of other organizations involved—that they will have the opportunity to look carefully through this big piece of legislation and come here with their reaction to it.

**The Chairman:** May I add, too, Mr. Letourneau, that there is no rule in this committee that restricts you to one appearance.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, to continue, my point is not with regard to the appearance of the witnesses, but their claim that the bill is so comprehensive they need more time to study it, which is a reasonable request. We are lucky to have them appear this morning on short notice, so to speak.

Their second point is that they want to be exempted from this act. I would like to hear the opposite side of the story before reaching any conclusion as to that. Mr. Howard, no doubt, could tell us about it.

Their third point is that they would like this committee to undertake a study. Well, again, I suppose we will have the witnesses from the government, who could tell us what their opinion is.

**The Chairman:** Senator Macnaughton, I would think that the study that is referred to would be a necessary part of our consideration of the bill, and if we are not satisfied, we will not recommend the passage of the bill. We only recommend passage when we are satisfied that it is a proper measure. If we do not hear all the evidence that we think we should hear, we do not pass the bill.

Premièrement, le temps qui nous est accordé, qui selon vous, Monsieur Letourneau, est trop court, c'est-à-dire du mois de novembre jusqu'à maintenant.

**Le président:** Sénateur Macnaughton, pourrions-nous nous arrêter pour le moment? Je ne sais pas comment on a pu comprendre que le comité ou son personnel avaient décidé que tous les témoins devaient comparaître avant le 14 décembre. Nous avons simplement dit que nous voulions avoir une indication des organismes qui devaient comparaître. Nous n'avons jamais imposé de dates. Le 14 décembre a été proposé et accepté, mais nous aurons bientôt le congé de Noël et ces audiences ne se poursuivront pas avant la reprise de la session, probablement fin janvier. On ne nous a jamais vu forcer les gens à comparaître en ne leur accordant qu'un court préavis et nous n'avons pas donné ce genre de directive dans le cas qui nous occupe. Nous voulions simplement savoir si vous alliez comparaître, et la date a été proposée et acceptée. Si vous l'avez acceptée parce que vous étiez sous l'impression que vous deviez comparaître le jour indiqué, faute de quoi vous ne seriez pas entendu, il y a eu un malentendu regrettable.

**M. Letourneau:** Monsieur le président, je regrette de dire qu'il y a eu un malentendu. On nous a tout d'abord avisé que nous devions comparaître au plus tard le 7 décembre. Nous avons alors demandé un petit délai et on nous a finalement indiqué que nous comparâtrions le 14 décembre. Je ne sais où se trouvaient les difficultés de communication, mais elles existaient quelque part, et c'est ce qui nous a amené à penser que nous devions comparaître aujourd'hui. Je suis heureux d'entendre, monsieur le président, que telle n'était pas votre intention. J'espère que les autres organismes qui pourraient être intéressés—et je sais qu'il y en a peut-être des centaines,—auront la possibilité d'examiner soigneusement cet important texte de loi et de se présenter ici pour faire part de leurs observations.

**Le président:** Puis-je également ajouter, monsieur Letourneau que notre Comité n'impose pas de règle qui vous limite à une seule comparution.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, pour continuer, ce qui me préoccupe, ce n'est pas la comparution des témoins, mais leur allégation voulant que le bill embrasse tellement de choses qu'ils ont besoin de davantage de temps pour l'étudier, ce qui est une demande raisonnable. A vrai dire, nous avons de la chance que les témoins aient comparu ce matin après un court préavis.

Deuxièmement, ils désirent être exemptés de cette loi. J'aimerais entendre l'opinion opposée avant d'aboutir à une conclusion à ce sujet. Monsieur Howard, il n'y a pas de doute que vous pourriez nous en parler.

Troisièmement ils aimeraient que le comité entreprenne une étude. Une fois encore, je suppose que les témoins du gouvernement pourraient nous faire connaître leur opinion à ce sujet.

**Le président:** Sénateur Macnaughton, je pense que l'étude à laquelle il est fait allusion constituerait une partie nécessaire de notre examen du bill et, si nous n'en sommes pas satisfaits, nous ne recommanderons pas son adoption. Nous ne recommandons l'adoption d'un bill que lorsque nous estimons que c'est une mesure législative convenable. Si nous n'entendons

Any other questions?

**Mr. Letourneau:** Your brief raises questions in relation to particular sections of the bill. I take it we first have your request to be excluded. But you have considered the bill and raised these points on the basis that the bill, in some form, would go ahead. Is that so?

**Mr. Letourneau:** Yes. We were under this impression, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So that your views on the bill, and the effectiveness of the various clauses to which you have referred, are to be looked at by us, quite apart from the question of whether there should be an exclusion of your organization. Is that right?

**Mr. Letourneau:** This is our suggestion, yes, sir.

**The Chairman:** You may have further clauses to refer to and further points that you may wish to present at a later date in connection with the analysis of the bill.

**Mr. Letourneau:** This is quite possible since our experts are not satisfied with the time frame given them for looking through this bill.

**The Chairman:** May I tell you now—and I am sure I speak on behalf of the committee—that if you have any further points to develop, you may feel perfectly free to get in touch with us and we will give you an opportunity to be heard.

**Mr. Letourneau:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You must understand that this will take time. We do not just sit down and analyze this. We must have some time to do that before we can decide which course we wish to follow in connection with what you have said.

We must hear from the departmental officials and other witnesses who have indicated they wish to appear.

**Mr. Letourneau:** Mr. Chairman, Senator Macnaughton addressed a question to Mr. Howard regarding some aspects of our presentation. While we are here, I would appreciate, if it is in accordance with your procedure, to hear the answer.

**The Chairman:** No, I shall not allow that, and unless the committee overrules the chairman, that is that. The reason for that is that we want to have a presentation from Mr. Howard and his officials on all the points developed in the bill, and also all the points which develop from the submissions made by you and others who will appear before us.

There might be answers in some of the other submissions to some of the questions you have raised, or there may be other views in connection with exclusions and the scope of the bill. We want to have all of those answers. Then we will be armed and ready to deal with Mr. Howard and his officials. We cannot do that this morning.

pas tous les témoignages qui, à notre avis devraient l'être, nous n'adoptons pas le bill.

D'autres question?

Monsieur Létourneau, votre mémoire soulève des questions en ce qui concerne des articles particuliers du bill. Donc, la première chose à étudier est votre demande d'exclusion. Précisons que vous avez examiné le bill et soulevé ces questions en partant du principe que le bill sous une forme quelconque irait de l'avant, n'en est-il pas ainsi?

**M. Létourneau:** Oui, nous avons cette impression, monsieur le président.

**Le président:** Il en résulte donc que vos opinions sur le bill et l'efficacité de divers articles auxquels vous avez fait allusion doivent faire l'objet d'un examen de notre part, indépendamment de la question de savoir si votre organisme doit être exclu. Est-ce juste?

**M. Létourneau:** C'est en effet notre proposition, monsieur.

**Le président:** Il se peut que vous souhaitiez faire allusion à d'autres articles et que vous soumettiez d'autres questions à une date ultérieure relativement à l'analyse du bill.

**M. Létourneau:** C'est très possible étant donné que nos experts ne sont pas satisfaits des délais qui leur ont été accordés pour étudier ce bill.

**Le président:** Puis-je maintenant vous dire—et je suis certain de parler au nom du Comité—que s'il y a d'autres questions dont vous voulez discuter, vous n'avez qu'à vous mettre en rapport avec nous et nous vous donnerons la possibilité d'être entendu.

**M. Létourneau:** Je vous remercie infiniment monsieur le président.

**Le président:** Vous devez comprendre que cela exigera du temps. Nous ne faisons pas que nous asseoir et procéder à l'analyse. Un certain temps nous est nécessaire afin de pouvoir décider de la ligne de conduite que nous désirons suivre en ce qui a trait à ce que vous avez déclaré.

Nous devons entendre les fonctionnaires du Ministère et les autres témoins qui ont manifesté l'intention de comparaître.

**M. Létourneau:** Monsieur le président, le sénateur Macnaughton a posé une question à M. Howard en ce qui concerne certains aspects de notre exposé. Pendant que nous sommes ici, je serais heureux, si c'est conforme à votre procédure, d'entendre la réponse.

**Le président:** Non, je ne le permets pas, à moins que la volonté du Comité ne l'emporte sur celle du président. Je ne permets pas parce que nous voulons connaître l'opinion de M. Howard et de ses fonctionnaires sur tous les points développés dans le bill, ainsi que tous les arguments qui apparaissent dans vos propositions et dans celles qui seront faites devant le Comité.

Il se pourrait que, dans les autres propositions, l'on trouve des réponses à certaines questions que vous avez posées, ou d'autres arguments relatifs aux exclusions et à la portée du projet de loi. Nous voulons connaître toutes ces réponses. Nous aurons alors ce qu'il faut pour traiter avec M. Howard et avec ses fonctionnaires. Nous ne pouvons pas faire cela ce matin.



**Mr. Letourneau:** We will try to be a little patient and also vigilant, because our submission is one part of a dialogue which we would like to enter into with the government representatives so that we will see our way clear regarding this legislation.

**The Chairman:** You must understand that all evidence heard before this committee is reported in *Hansard*. This material will be made available to you so you can keep right up to the moment on what is being said. If it is not clear that your problem is being adequately dealt with, then you can make yourself heard.

**Senator Cook:** May I ask two questions of a general nature. Is it your view that it will be difficult to put the chamber of commerce operations concept within the framework of the provisions of an act of general application?

**Mr. Letourneau:** Not really, Senator Cook. What we are mainly afraid of is twofold—that is, an individual would be in a position to organize a chamber of commerce, and would be able to do so through the provision of this bill; secondly, we are under the impression that the new responsibilities created for the directors of a chamber of commerce may make it more difficult to get the voluntary support of the people to sit on these boards in the future. This is our impression *A priori*.

This will have to be studied in more detail, but this is the impression we are under from what we have seen of the bill.

**The Chairman:** Mr. Letourneau, do you not think that there is some obligation or responsibility on the volunteer directors now as to the meaning of negligence under the present law?

**Mr. Letourneau:** Nous reconnaissons cela, monsieur le président.

We recognize that, but we are familiar with these responsibilities because we are familiar with the legislation. As far as the new legislation is concerned, we are not sure how wide or deep this is. We know there is more responsibility, but to what extent it can create problems, we would like to check and test.

**The Chairman:** On that basis, I would think you would never make a change. If you know what you are living with and operating with, I suppose the answer is, "Don't change it."

**Senator Cook:** That is what I was going to ask.

**Mr. Letourneau:** Mr. Chairman, our main consideration is for the small chamber of commerce. As far as we are concerned, we can live with it. As the Quebec Chamber of Commerce can live with it.

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, may I put it another way; there are provisions in the bill that state that the responsibilities of a director or corporate administrator are insurable, and are so defined. There are others where insurance does not apply. To that extent, those where insurance may not apply, the responsibilities are pretty well the same as those that exist now. However, when you are speaking of a small voluntary association with voluntary directors, even though some of the responsibilities can be insured, the cost of that insurance is beyond the means of that local organization. You are diverting money

**M. Létourneau:** Nous devrions faire preuve de patience et de vigilance, car notre proposition est une partie du dialogue que nous voudrions établir avec les représentants du gouvernement de façon à avoir une opinion précise sur cette loi.

**Le président:** Vous devez comprendre que toute les preuves présentées devant ce Comité apparaissent dans le *hansard*. Vous en recevrez un exemplaire que vous pourrez consulter au moment où il en sera question. Si vous n'êtes pas certain que votre problème est traité de façon adéquate, vous pourrez vous exprimer à ce propos.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais poser deux questions d'ordre général. Estimez-vous qu'il sera difficile de faire entrer le principe de fonctionnement de la Chambre de commerce dans le cadre des dispositions d'une loi d'application générale?

**M. Létourneau:** Pas vraiment, sénateur Cook. Nous craignons surtout deux choses: que quelqu'un puisse établir une Chambre de commerce, grâce aux dispositions de ce bill; que les nouvelles responsabilités attribuées aux directeurs des chambres de commerce pourraient dissuader les gens de siéger bénévolement au conseil de ces chambres. Telle est notre impression *a priori*.

Il faudrait étudier cela de façon plus détaillée. Mais c'est l'impression que nous avons après avoir lu le projet de loi.

**Le président:** Monsieur Létourneau, ne pensez-vous pas que les directeurs bénévoles sont, dans une certaine mesure, présentement liés par la portée du mot négligence, aux termes de la loi actuelle?

**Mr. Létourneau:** We understand that, Mr. Chairman.

Nous le reconnaissons, mais nous connaissons bien ces responsabilités et nous connaissons bien la loi. En ce qui concerne la nouvelle loi, nous ne sommes pas certains de sa portée. Nous savons qu'elle prévoit davantage de responsabilités, mais nous aimerions vérifier dans quelle mesure cela pourrait engendrer des problèmes.

**Le président:** A partir de cela, je pense que vous n'accepterez pas de changement; connaissant ce dont vous disposez actuellement, je suppose que vous ne souhaitez pas qu'on y apporte des changements.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je voulais demander.

**M. Létourneau:** Monsieur le président, nous nous préoccuons surtout de la petite chambre de commerce. En ce qui nous concerne, la Chambre de commerce de la province de Québec peut s'en accommoder.

**M. Morin:** Monsieur le président, permettez-moi de l'exprimer autrement; il y a dans le bill des dispositions qui stipulent que les responsabilités d'un administrateur ou d'un dirigeant de société sont assurables et sont définies comme telles. Il y a d'autres cas où l'assurance ne s'applique pas. A cet égard, dans les cas où l'assurance ne s'applique pas, les responsabilités sont à peu près les mêmes que celles qui existent déjà. Toutefois, lorsque vous parlez d'une petite association bénévole coiffée de directeurs également bénévoles, même si certaines des responsabilités peuvent être assurées, la petite organisation locale ne

away from your own purpose, and this will prevent you from operating.

It is in the sense of weighing between those two factors.

**Senator Cook:** That is the second question I was going to ask. We will also be asking the department what is to be gained by bringing the chamber of commerce within the operation of this act rather than amending the present act. I do not want you to answer that now, but that is one of the questions in the back of my mind.

I am sure the committee would also appreciate having some sort of graph as to what clauses you wish to have amended, and not simply hear evidence to the effect that you wish a particular clause amended. We would like to know how you would like it amended.

**Mr. Morin:** May I give a partial answer to the honourable senator's question, not in substance, but at least in some of the surrounding areas.

While we agree that the Boards of Trade or chambers of commerce act should be reviewed, that does not mean just strictly in the legislative sense. It goes beyond that.

In the existing Boards of Trade or chambers of commerce Act there is a purpose and instruments provided for chambers of commerce to obtain their objectives and in fact to facilitate trade—to facilitate it with the intention of increasing community welfare or community well-being, or better-being. Bill S-3 gives this a legislative framework, but it does not provide that direction. There does not appear to be any indication as to what the Government of Canada, the people of Canada, want of chambers of commerce in terms of their role in today's society.

**The Chairman:** As I understand the ordinary working of Bill S-3, the entity created would enjoy certain powers and would operate under those powers. However, the direction and the guidance in that operation has to come from the managers and directors.

**Mr. Morin:** That is right. To give you an example of what I mean by "terms of guidance," under the present chambers of commerce act there is provision for an arbitration board. That arbitration board can in fact be substituted, under the provisions of the act, for any court of law in the settlement of commercial disputes or disagreements between two business entities. While that provision has not been used extensively, it has been used in some instances, and it is being used almost exclusively at the international level. To the extent that Canada is becoming more and more involved in international trade, that provision should remain. Under the provisions of Bill S-3, which cuts across both common law and the Civil Code, that provision would disappear.

**The Chairman:** Does it need to disappear? Notwithstanding that the bill may exclude it, would the proposed legislation still be operative if that provision, along with others that you have mentioned, were still available.

**Mr. Morin:** I am not quite sure I get the point of your question, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** Would the bill exclude or prevent these things from being done?

peut assumer le coût de cette assurance. Vous détournez l'argent de votre objectif et cela vous empêche de fonctionner.

Il s'agit d'un équilibre entre ces deux facteurs.

**Le sénateur Cook:** Voilà la seconde question que je voulais poser. Nous demanderons également au ministère où réside l'intérêt de faire passer la Chambre de commerce sous le coup de la présente loi plutôt que de modifier la loi actuelle. Je ne vous demande pas de répondre maintenant, mais c'est une des questions que j'ai à l'esprit.

Je suis convaincu que les membres du comité vous sauraient également gré de leur faire part des modifications que vous aimeriez voir apporter et de ne pas vous contenter simplement de préciser quel article devrait être selon vous modifié. Nous aimerions que vous nous fassiez part des modifications qui devraient être apportées.

**M. Morin:** Puis-je donner une réponse partielle à la question de l'honorable sénateur, non sur le fond mais du moins pour cerner la question.

Même si nous convenons que la *Loi sur les Chambres de commerce* devrait être révisée, nous ne l'entendons pas seulement au sens législatif. Cela va beaucoup plus loin.

La Loi actuelle sur les Chambres de commerce énonce des moyens permettant aux chambres de commerce d'atteindre leurs objectifs et de faciliter, en fait, les échanges commerciaux—dans le but de rehausser le bien-être de la collectivité ou de l'améliorer. Le bill S-3 fournit ce cadre législatif mais ne prévoit pas cet objectif. Il ne semble y avoir aucune indication sur ce que le gouvernement du Canada et les gens qui l'habitent attendent des chambres de commerce, dans notre société moderne.

**Le président:** D'après ce que je comprends du fonctionnement du bill S-3, l'entité créée disposerait de certains pouvoirs et fonctionnerait en vertu de ces derniers. La direction et l'orientation seraient toutefois assurées par les dirigeants et les administrateurs.

**M. Morin:** C'est exact. Pour vous donner un exemple de ce que j'entends par «orientation», il existe dans la Loi actuelle sur les Chambres de commerce, une disposition concernant le Conseil d'arbitrage. Ce conseil peut en fait, en vertu des dispositions de la loi, être remplacé par n'importe quel tribunal pour le règlement des litiges commerciaux entre deux entreprises commerciales. Bien que peu de gens aient invoqué cette disposition, elle a servi dans certains cas, et est presque exclusivement utilisée au niveau international. Dans la mesure où le Canada participe de plus en plus au commerce international, ces dispositions devraient être conservées. Aux termes des dispositions du Bill S-3 qui vont à l'encontre tant de la *common law* que du Code civil, cette disposition devrait disparaître.

**Le président:** A-t-elle besoin de disparaître? Il suffirait que le bill puisse l'exclure, la mesure législative proposée serait-elle toujours aussi efficace si cette disposition, ainsi que celles que vous avez mentionnées, continuaient à exister.

**M. Morin:** Je ne suis pas certain de bien comprendre votre question, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Le bill empêcherait-il que ces choses se produisent?



**Mr. Morin:** Not now, but we are going under the assumption that after five years the chambers of commerce act would be repealed.

**Mr. Letourneau:** There would no longer be any organization operating under the chambers of commerce act.

**Senator Macnaughton:** Those local arbitration proceedings have been used. I have used them myself over the years and have found them to be very useful.

**Mr. Morin:** That is only one of the provisions affected. There may be others.

**The Chairman:** If the committee decides that this particular feature is a good thing, it may want to amend the bill so as not to prevent its use. We have been known to disagree with the provisions of many bills that come before us.

**Mr. Morin:** There may be other areas over and above the matter of the arbitration proceedings. What we are asking for is that consideration be given to this whole area. The committee, as a result of its study, may wish to withdraw those powers from chambers of commerce, or add other powers.

**The Chairman:** The bill is an instrument for provoking discussion and possible amendment.

**Mr. Morin:** Yes, and we are simply asking that an investigation of this whole area be launched.

**The Chairman:** As a committee, we are asked to indicate approval or otherwise, and we do not give our approval lightly.

**Senator Cook:** We shall obviously hear from these gentlemen again.

**The Chairman:** If there are no further questions, I will thank Mr. Letourneau and Mr. Morin for their assistance this morning.

**Mr. Letourneau:** Thank you, Mr. Chairman. Before leaving, I should like to express the hope that all other organizations to be affected by this legislation will have ample opportunity to make their views known to you. There has not been a great deal of publicity given to the fact that this bill is now under study by your committee. There are many organizations which will be affected by this bill which are not even aware that it is being studied currently. It may be that they will wake up one morning to find that the bill is law.

**The Chairman:** I should think as we proceed they would be in a position to keep abreast of it.

The next submission will be from the Canadian Chamber of Commerce. Appearing are Mr. S. F. Hughes, the Executive Director, and Mr. Paul J. Mineo, Manager of the Policy Department. Mr. Hughes, I understand, will make the opening statement.

**Mr. S. F. Hughes, Executive Director, The Canadian Chamber of Commerce:** Thank you, Mr. Chairman. At the outset, I should like to thank you for allowing us this opportunity of appearing before you. Like the representatives of the Quebec Chamber of Commerce, we, too, were under the impression that this was the deadline for appearance rather than the deadline for stating an intent to appear. As a result, we reviewed the legislation and the detailed background paper

**M. Morin:** Pas maintenant, mais nous supposons que dans cinq ans la loi sur les Chambres de commerce pourrait être abrogée.

**M. Letourneau:** Il n'y aurait alors plus aucun organisme fonctionnant en vertu de cette loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Cette procédure d'arbitrage à l'échelle régionale a été utilisée. J'y ai moi-même eu recours au fil des années et elle m'a semblé très utile.

**M. Morin:** Ce n'est là qu'une des dispositions touchées. Il peut y en avoir d'autres.

**Le président:** Si le comité décide que cet aspect particulier est une bonne chose, il faudra peut-être modifier le projet de loi afin de ne pas en interdire l'usage. Nous avons acquis la réputation de contester les dispositions de nombreux projets de loi qui nous sont soumis.

**M. Morin:** Il peut y avoir d'autres questions en sus de celles des formules d'arbitrage. Ce que nous voulons, c'est qu'on étudie toute cette question. Le comité, après avoir procédé à cette étude, voudra peut-être retirer ces pouvoirs aux chambres de commerce, ou leur en attribuer d'autres.

**Le président:** Le projet de loi est un outil qui favorise les délibérations et qui peut entraîner des modifications.

**M. Morin:** Nous demandons simplement la tenue d'une enquête sur toute cette question.

**Le président:** En tant que membre de ce comité, nous sommes invités à faire connaître notre approbation ou notre rejet, et nous ne le faisons pas à la légère.

**Le sénateur Cook:** Nous entendrons certainement à nouveau parler de ces messieurs.

**Le président:** Si vous n'avez pas d'autres questions à poser, je remercierai MM. Letourneau et Morin d'avoir témoigné ce matin.

**M. Letourneau:** Je vous remercie, monsieur le président. Avant de partir, j'aimerais toutefois formuler l'espoir que tous les autres organismes touchés par ce texte de loi auront l'occasion de vous exposer leurs points de vue. On n'a pas vraiment assez fait savoir que vous l'étudiez actuellement. Un grand nombre d'organismes touchés par ce projet de loi ne savent même pas qu'on l'étudie en ce moment. Il se peut qu'ils se réveillent un bon matin et s'aperçoivent qu'il est adopté.

**Le président:** Il me semble qu'à mesure que nous avançons dans cette étude, ils pourraient se tenir au courant.

Le témoignage suivant est celui de la Chambre de commerce du Canada. Comparaient MM. S. F. Hughes, directeur exécutif, et Paul J. Mineo, responsable de la direction des politiques. M. Hughes, il me semble, fera la première déclaration.

**M. S. F. Hughes (Directeur exécutif, Chambre de commerce du Canada):** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens d'abord à vous remercier de nous avoir offert cette occasion de nous faire entendre. A l'instar des représentants de la Chambre de commerce du Québec nous croyions qu'expirait la période prévue pour les témoignages, alors que prenait fin celle qui a été fixée pour la présentation des avis d'intention de comparaître. Par conséquent, nous avons étudié le texte de loi

in a rather hurried manner. To be candid, we think we have isolated the questions that cause us concern; but to be equally candid, there is every possibility that we have overlooked something, and we were very pleased to hear you state earlier, Mr. Chairman, that we may well have an opportunity to bring developing concerns before the committee.

I should like to thank you, Mr. Chairman, for your kindness and thoughtfulness in calling me yesterday and informing me of the actual dates for presentation and your willingness to hear us, even on this "first-go-round" basis.

Some of what I am about to say will cover some of the same subjects that were developed in the questioning of Mr. Letourneau and Mr. Morin, and that probably results from the fact that we did have some discussions prior to this meeting. I will try to deal as lightly as possible with any areas that I am aware of that they dealt with in their submission to you.

It is difficult, as many of you know, to apply a single set of standards to boards of trade and chambers of commerce across Canada. The reason for that is quite simple. The largest one exists in the city of Toronto. Its operating budget is \$1.7 million; it has a staff of 85 people; and has over 15,000 members. It is not entirely unique: there are several others of approximately that size. However, many boards of trade and chambers of commerce would have only 30 members—and some even fewer than that, although that might not be legal at his point in time; they would have an operating budget of less than \$200, and most of these would have no permanent staff at all.

For those reasons it is quite difficult to apply a single set of standards. It is quite difficult to ask a group of businessmen in a small community to conform to the same regulations as an organization with a permanent staff of 85.

Regrettably, as I mentioned, we are here with an incomplete understanding of all of the implications of Bill S-3, but we look forward to developing that over the next few weeks and, if something does occur, we certainly will be taking advantage, Mr. Chairman, of your offer and coming back to you.

**The Chairman:** Mr. Hughes, if you do not mind interruptions on points, I was just wondering if you had any views on the possibility of having a part of this bill deal with unincorporated bodies.

**Mr. Hughes:** I am not sure, sir, that I cannot answer that by asking you what is wrong with the bill that exists now.

**The Chairman:** We expect you to tell us what you think is wrong.

**Mr. Hughes:** I can tell you some of the points I think are wrong with the proposed legislation but, to be perfectly honest, we reviewed the detailed background paper to try to determine the reason for the wish to rewrite the present Boards of Trade Act, and we found some clauses contained therein that state that it appears to the authors that the act is clearly outdated, positively archaic and simply an anachronism. I do not know,

et le document d'accompagnement d'une façon plutôt précipitée. A vrai dire, nous croyons avoir cerné les questions qui nous préoccupent, mais il se peut fort bien que nous soyons passés outre à certaines choses, et nous sommes très heureux de vous avoir entendu dire plus tôt, monsieur le président, que nous pourrions soumettre au comité de nouvelles questions nous préoccupant.

Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir eu l'obligeance de m'appeler hier pour m'informer des dates réelles de présentation, d'avoir accepté de nous entendre d'abord puis de nous questionner ensuite.

Ce que je vais dire porte sur certains des sujets abordés dans le cadre des questions de MM. Letourneau et Morin, sans doute parce que nous en avons parlé avant la réunion. J'essaierai de traiter le plus brièvement possible des questions qui, à ma connaissance, ont été traitées dans leur mémoire.

Comme bon nombre d'entre vous le savez, il est difficile d'appliquer un seul ensemble de normes aux différentes chambres de commerce du Canada. La raison en est fort simple. La chambre de commerce la plus importante se trouve à Toronto. Son budget de fonctionnement est de 1.7 million de dollars. Son effectif s'élève à 85 personnes et elle comprend 15,000 membres. Elle n'est pas tout à fait unique; en effet, plusieurs autres ont à peu près la même importance. Cependant, bon nombre de chambres de commerce n'auraient que 30 membres, et même moins, bien que cela puisse, à ce stade-ci être illégal. Elles auraient un budget de fonctionnement de moins de \$200, et la plupart d'entre elles n'auraient pas de personnel permanent.

Pour ces raisons, il est très difficile d'appliquer un seul ensemble de normes. Il est très difficile de demander à un groupe d'hommes d'affaires d'une petite localité de se conformer aux mêmes règlements qu'on impose à une organisation ayant un effectif permanent de 85 personnes.

Il est cependant regrettable, comme je l'ai mentionné, que nous n'ayons qu'une idée incomplète de toutes les répercussions du bill S-3. Mais nous nous attendons à parfaire notre connaissance de la question d'ici quelques semaines. Si quelque chose se produit, nous tirerons certainement profit de votre offre, monsieur le président, et reviendrons devant vous.

**Le président:** Monsieur Hughes, permettez-moi de vous interrompre. Je me demandais si vous aviez une opinion sur la possibilité de faire examiner une partie du présent projet de loi par des éléments autres que les sociétés.

**M. Hughes:** Je pourrais peut-être répondre à votre question, monsieur, en vous demandant ce que l'actuel projet de loi a d'incorrect.

**Le président:** Nous nous attendons à ce que vous-même nous disiez ce qui, à votre avis, est incorrect.

**M. Hughes:** Je peux vous mentionner certains points du projet de loi que je juge inappropriés; cependant, pour être honnête, nous avons analysé en détail le document de base afin de déterminer la raison pour laquelle on tient à reformuler l'actuelle Loi sur les chambres de commerce. Nous avons constaté que dans certaines parties du document, il semble aux auteurs que la loi soit véritablement périmée, archaïque et



sir, that those are valid reasons for rewriting a piece of legislation.

**The Chairman:** Very often they are.

**Mr. Hughes:** Well, it may not have been perfect, but it was serving its function seemingly adequately to the boards of trade and chambers of commerce across this country.

**Senator Cook:** What was the name of that act?

**Mr. Hughes:** The Boards of Trade Act, sir.

**The Chairman:** That is a federal statute.

**Mr. Hughes:** Yes, it is, and for the sake of interest, senator, I would show you the Boards of Trade Act and I would show you Bill S-3. I think there is graphic evidence of the difference between these two pieces of paper and the complexity of the legislation.

**Senator Cook:** This bill would apply to more than boards of trade.

**Mr. Hughes:** Yes, it will, sir, but nonetheless the boards of trade, all of them, have to understand this and many of them are not competent to do so.

**Senator Macnaughton:** One of your basic points, as developed by our friends to the left, is that basically you start with a bunch of volunteers or with a volunteer.

**Mr. Hughes:** Thirty, sir.

**Senator Macnaughton:** Or even fewer, perhaps. Let us say one man is enthused and brings friends into his proposed organization. If you saddle that organization with all sorts of legal requirements you will not have your volunteers in small organizations.

**Mr. Hughes:** That is a real risk.

**Senator Macnaughton:** It is too much trouble and there is too much legal responsibility involved.

**Mr. Hughes:** Well, the purposes, too, differ from organization to organization. Some of the little ones are there only to learn how to buy a fire engine for their community. That is all they really want to do. Others, such as the Quebec Chamber of Commerce and the Canadian Chamber of Commerce, have much broader interests. But that is right. We want, frankly, to encourage people to become involved in these things, not discouraged.

**Senator Macnaughton:** You want more volunteers and less regulation. In any event, you have general legal requirements for acting decently anyway.

**Mr. Hughes:** Yes, sir; I couldn't agree more.

**Senator Macnaughton:** I am not pleading your case. I am only raising a point to be answered later on by the officials.

**The Chairman:** You are just presenting the pros and cons.

**Senator Macnaughton:** I am trying to.

anachronique. Je ne sais pas, monsieur, si ce sont là des raisons valables pour reformuler une mesure législative.

**Le président:** Très souvent, c'est le cas.

**M. Hughes:** Il se peut qu'elle ne soit pas parfaite, mais il semble qu'elle réponde bien aux fins visées en ce qui concerne les chambres de commerce du pays.

**Le sénateur Cook:** Quel était le nom de cette loi?

**M. Hughes:** La Loi sur les chambres de commerce, monsieur.

**Le président:** C'est une loi fédérale.

**M. Hughes:** Oui, et par intérêt, sénateur, je vous montrerais cette loi ainsi que le bill S-3. Je pense qu'il existe des preuves écrites de la différence entre ces deux documents, et de la complexité de la mesure législative.

**Le sénateur Cook:** Le présent projet de loi ne s'appliquerait pas uniquement à des chambres de commerce.

**M. Hughes:** C'est exact, monsieur. Cependant, toutes les chambres de commerce doivent comprendre cet aspect, bien qu'un bon nombre d'entre elles n'aient pas la compétence voulue pour le faire.

**Le sénateur Macnaughton:** L'un de vos principaux points, tel que l'ont commenté nos amis à gauche, c'est que vous démarrez avec une équipe de bénévoles ou avec un bénévole.

**M. Hughes:** Trente bénévoles, monsieur.

**Le sénateur Macnaughton:** Ou peut-être moins, disons qu'un homme est enthousiasmé et qu'il introduit des amis dans l'organisation qu'il propose. Si vous imposez à cette organisation toutes sortes d'exigences juridiques, vous ne trouverez pas de bénévoles pour œuvrer dans une petite organisation.

**M. Hughes:** C'est un réel danger.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est trop d'embarras, et il y a trop de responsabilités juridiques en cause.

**M. Hughes:** Les objectifs diffèrent également d'une organisation à l'autre. Certaines organisations moins importantes visent uniquement à apprendre comment faire l'acquisition d'une pompe à incendie pour leur localité. C'est tout ce qu'elles veulent véritablement faire. D'autres, la Chambre de commerce de la province de Québec et la Chambre de commerce du Canada, par exemple, ont des intérêts beaucoup plus vastes. Mais c'est bien. Nous voulons véritablement encourager les gens à s'engager dans ces organisations, et non le contraire.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous voulons plus de bénévoles et moins de règlements. Quoi qu'il en soit, il y a des exigences juridiques générales qui obligent à agir correctement.

**M. Hughes:** C'est exact. Je ne saurais en convenir davantage.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne plaide pas pour votre cause; je ne fais que soulever une question à laquelle les fonctionnaires pourront répondre plus tard.

**Le président:** Vous présentez simplement le pour et le contre.

**Le sénateur Macnaughton:** J'essaye.

**Mr. Hughes:** On the subject of the background paper, if I may say so, Mr. Chairman, it was read with some care and there is a fear that the bias of the authors shows. That fear is developed from a statement which I would like to quote under Part III. It states:

Because objects and powers clauses have become meaningless to protect members or creditors, they tend to be only a trap for the unwary, invoked in most cases only to permit a corporation to escape an onerous contract.

That is in the background paper and, to me, that indicates what may be a bias on the part of the authors of Bill S-3.

**The Chairman:** Except, can you follow through into the bill and find where those things are carried out?

**Mr. Hughes:** No, not being a lawyer I cannot do that. I would ask the Senate, though, if in their examination they will do so.

**The Chairman:** Well, we will.

**Mr. Hughes:** Good. I would hope that my reading of the background paper is an inaccurate assumption on my part and that there is not that attitude reflected in Bill S-3.

**The Chairman:** Well, we will read it with no assumptions and then see if we develop any.

**Mr. Hughes:** All right, sir. Thank you.

We did—and I would like to acknowledge it at this point—in November 1975 make a submission to the Honourable André Ouellet on the original 1973-74 proposals paper. We were pleased to note in our early review that quite a few of our comments were incorporated in Bill S-3. However, several were not, and the ones that were not are considered by us, and by others, to be important points. I would like just to touch on those, Mr. Chairman, if I may.

The Quebec Chamber of Commerce has dealt, I think, quite adequately with the proposed ability of a single person, rather than the 30 required at present to incorporate a board or chamber. This could result in some very uneven performances and, as you are aware, there is an opportunity under certain circumstances for financial income to a board or chamber. A single person might well take advantage of that circumstance. There are certification programs. We have an agreement with Industry, Trade and Commerce under which we run a carnet program which facilitates export trade.

A second concern is the exposure of membership lists to commercial exploitation. That is a point we made seriously in the original brief. We continue to hold that lists of members should be protected from commercial exploitation, and we would not be in favour of giving them up to anyone who was able to join the chamber and then come and demand the full list.

I have a feeling that this point will be pursued with great vigour in any further hearings that take place before you, sir, or before a Commons committee.

The directors of the Canadian Chamber of Commerce, and of other organizations as well, have fundamental responsibilities that often differ, and differ in good part, from the respon-

**M. Hughes:** Monsieur le président, je me permettrai de dire que nous avons lu le document à l'appui, avec grand soin et nous craignons qu'il ne trahisse le parti pris des auteurs. A cet égard, je voudrais citer ce passage, qui se trouve à la troisième Partie:

Les dispositions sur les buts et sur les attributions ne pouvant plus protéger les membres ni les créiteurs, elles ont tendance à n'être qu'un piège pour les personnes non averties, et dans la plupart des cas seule les invoquent des sociétés qui veulent se défaire d'un contrat onéreux.

Cet extrait du document de base traduit, selon moi, ce qui pourrait être un parti pris de la part des auteurs du bill S-3.

**Le président:** Mais pouvez-vous trouver dans le bill où cela s'applique?

**M. Hughes:** Non, n'étant pas avocat, je ne puis le faire. Je demanderai cependant au Sénat de bien vouloir s'en charger dans son examen du projet de loi.

**Le président:** Très bien.

**M. Hughes:** Bien. J'espère que ma lecture du document à l'appui s'est faite sur un préjugé et que le bill S-3 ne traduit pas cette attitude.

**Le président:** Bien, nous le lisons sans idée préconçue pour voir s'il exprime un parti pris.

**M. Hughes:** Très bien, monsieur, je vous en remercie.

En novembre 1975, et je voudrais insister là-dessus, nous avons présenté un mémoire à l'honorable André Ouellet sur les premières propositions de 1973-1974. Au début de notre examen, nous étions heureux de constater qu'on avait tenu compte de certaines de nos recommandations dans le bill S-3. Cependant plusieurs n'y ont pas été intégrées, et nous-mêmes et d'autres aussi les considérons justement comme des points importants. Je me permettrai, avec votre autorisation monsieur le président, de m'y attarder quelque peu.

La Chambre de commerce du Québec a traité, selon moi, de manière tout à fait satisfaisante de la capacité d'une seule personne et non de 30, comme c'est le cas actuellement, de constituer une chambre de commerce. Cela pourrait entraîner des performances très inégales et vous n'ignorez pas que, dans certaines circonstances, une chambre de commerce peut avoir des revenus. Une seule personne pourrait fort bien profiter de cette circonstance. Il existe des programmes de certification. Nous avons un accord avec le ministère de l'Industrie et du Commerce grâce auquel nous planifions un calendrier qui facilite le commerce à l'exportation.

Notre deuxième préoccupation concerne le risque d'exploitation commerciale des listes de membres. Nous avons déjà insisté là-dessus dans notre premier mémoire. Nous pensons encore que ces listes devraient être protégées contre ce genre d'exploitation, et nous ne serions pas d'avis qu'il faille les remettre à quiconque veut adhérer à la Chambre et demande à examiner toute la liste.

Je pense que cette question sera examinée très sérieusement dans d'autres auditions, ici, monsieur, ou devant un comité des communes.

Les directeurs de la Chambre de commerce du Canada et d'autres organismes ont des responsabilités essentielles qui diffèrent souvent, et en grande partie, de celles des directeurs



sibilities of directors of commercial corporations. As I understand the latter case, the man is responsible to the company—period. People are appointed to small boards of trade and chambers because they can give regional or industrial input, because they are a conduit for information and, in some cases, because they are a technical necessity.

**Senator Macnaughton:** They have local standing.

**Mr. Hughes:** Very much so, sir. They are not usually—and I think I can say that—involved in the detailed administration of boards and chambers. Perhaps they should become so, and they will have to become so, if their responsibilities are as defined under Bill S-3.

I would suggest to you that they are not ignoring their responsibilities that they have now in law, but that over time the role of a director has changed significantly.

**The Chairman:** Are you prepared to express an opinion, one way or the other, on the question of the additional onus or burden that appears to be attached to being a director under the bill as against the present position?

**Mr. Hughes:** In our own case the most onerous clauses appear in our own by-laws rather than in law. They are not as stringent as those espoused by Bill S-3. But the insurance reference is almost as worrisome as anything else in the bill, in that, as Mr. Morin explained earlier and as I mentioned, some little chambers have budgets of only \$200 annually, and it would be quite a problem for them to take out insurance covering the required directors' liabilities.

**The Chairman:** If there were a line above which insurance was made necessary or provided for, but below which there was no obligation, what would you say?

**Mr. Hughes:** It would depend on where you drew the line, sir.

**The Chairman:** I am looking for suggestions.

**Mr. Hughes:** I would hate to be the man to say that the city of Toronto must carry major insurance but the city of Hamilton must not. I do not know that you can comfortably draw a line and satisfy people who were on either side of that line.

**The Chairman:** Suppose you do it by a financial test—that is, the financial position of the various boards of trade and chambers of commerce.

**Mr. Hughes:** That would present you with difficulties, sir. For instance, the city of Metropolitan Toronto has this board of trade which has an operating budget of \$1.7 million; but when you include its restaurant facilities and its club facilities, it may be in the vicinity of \$5 million. You would presumably want to take the directors of the restaurant and club and treat them differently from the directors of a fundamental organization.

**The Chairman:** Why not?

**Mr. Hughes:** I think you would, if you were going to do that.

de sociétés commerciales. Dans ce dernier cas, je crois que les responsabilités incombent au directeur de la société. Certains sont nommés à de petites chambres de commerce pour la simple raison qu'ils peuvent assurer un apport régional ou industriel, parce qu'ils sont une source de renseignements, et certains cas, parce qu'ils sont indispensables du point de vue technique.

**Le sénateur Macnaughton:** Ils ont de l'importance sur le plan local.

**M. Hughes:** En effet, monsieur. En général, je pense pouvoir dire qu'ils ne participent aucunement à l'administration des chambres de commerce. Il le faudrait peut-être, et ils devront le faire si leurs responsabilités sont telles que les définit le bill S-3.

Selon moi, ces directeurs ne rejettent pas les responsabilités qui leur incombent actuellement de droit; je dirais plutôt que ces derniers temps, le rôle du directeur a beaucoup changé.

**Le président:** Êtes-vous disposé à nous dire ce que vous pensez, d'une manière ou d'une autre, de cette charge ou de ce fardeau supplémentaire qui semble être attaché à la fonction de directeur d'après le bill, cela par rapport à la situation actuelle?

**M. Hughes:** En ce qui nous concerne, les articles les plus lourds figurent dans nos propres règlements et non pas dans la loi. Ils ne sont pas aussi stricts que ceux du bill S-3. Mais le problème de l'assurance pose presque autant de problème que n'importe quel autre article de la loi dans la mesure où, comme l'a dit tout à l'heure M. Morin et comme je l'ai déjà dit, certaines petites chambres de commerce ont des budgets qui ne dépassent pas \$200 par an et il leur serait difficile de souscrire une assurance couvrant les responsabilités qu'encourent les administrateurs.

**Le président:** S'il existait un niveau au-dessus duquel l'assurance deviendrait obligatoire et facultative au-dessous de ce niveau, que feriez-vous?

**M. Hughes:** Cela dépendrait du niveau, monsieur.

**Le président:** Je vous demande ce que vous en pensez.

**M. Hughes:** Je n'aimerais pas devoir déclarer que la ville de Toronto doit souscrire une assurance importante et pas la ville de Hamilton. Je ne sais pas si on peut simplement fixer un niveau tout en contentant ceux qui sont de part et d'autre.

**Le président:** Supposons qu'on établisse un critère financier—en fonction, par exemple, de la situation financière des diverses chambres de commerce.

**M. Hughes:** Vous auriez des difficultés, monsieur. Par exemple, la chambre de commerce de l'agglomération de Toronto dispose d'un budget d'exploitation de \$1.7 million. Or, ce chiffre s'élève peut-être à 5 millions de dollars environ si vous y incluez ses restaurants et ses clubs. Vous voudriez probablement traiter les administrateurs des restaurants et des clubs différemment de ceux d'un organisme constitutif.

**Le président:** Pourquoi pas?

**M. Hughes:** Je pense qu'il le faudrait, si vous aviez l'intention de vous orienter en ce sens.

**The Chairman:** My question is, why should you not?

**Mr. Hughes:** I am not saying that you should not. I am saying I think you should, if you were going to distinguish between the functions.

**The Chairman:** I think the expansion of ventures should be a determining factor.

**Mr. Hughes:** That would be a hard one to define. I would not envy you the job, because we have little ventures that net us out about \$1,200 a year. They are insignificant relative to our overall budget. Would you suggest that we would be caught up, because we have a venture—we are doing it as a service—

**The Chairman:** I made no suggestion. I asked you.

**Mr. Hughes:** I put it to you, sir, it would be very difficult for you to determine which boards and chambers should attract the more detailed requirements of directors and which should not, because in trying to make that definition you are going to have to separate many of the operations and geographic problems that will float to the surface for you.

**The Chairman:** There may be problems in connection with the operation of a restaurant or club that do not ordinarily develop in the operation of boards of trade and chambers of commerce.

**Mr. Hughes:** That is quite true, sir.

**The Chairman:** There may in those areas be a need for insurance. We have tackled before things that presented difficulties, such as you have outlined. If the need exists sufficiently, we have found ways of doing it.

**Mr. Hughes:** I would suggest, sir, that would be a more appropriate application to the commercial ventures than to the fundamental purpose of a board. If you can do that, I do not see that we would quarrel with it.

**The Chairman:** I think you have hit a nice point there—that the “commercial ventures.” I think that is an idea.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I should like to ask the witness, Mr. Hughes, how he relates his comments made today to those set forth in the Canadian Chamber of Commerce Submission on Proposals for a New Not-For-Profit Corporations Law for Canada, released in November, 1975. For example, under the heading “Major Comments, Introduction,” it says:

The Chamber subscribes to the principle that there should be a single unified and consistent law for all federally incorporated corporations . . .

The second paragraph says:

The Chamber also subscribes to the differentiation in the proposed Act . . .

The third paragraph says:

. . . and believes that any regulations for financial disclosure should be included in the present proposals.

**Le président:** Je vous demande pourquoi pas?

**M. Hughes:** Je ne dis pas que vous ne devriez pas le faire. Je pense au contraire que vous devriez le faire si vous aviez l'intention d'établir une distinction entre ces fonctions.

**Le président:** Je crois que l'importance des entreprises devrait constituer un facteur déterminant.

**M. Hughes:** Ce serait difficile à définir. Je ne voudrais certes pas être celui qui prendra les décisions, n'oubliez pas que certaines de nos petites entreprises rapportent seulement \$1,200 dollars net par an. Elles sont insignifiantes par rapport à notre budget global. Pensez-vous que nous serions en difficulté, parce que nous avons une entreprise—nous le faisons comme un service—

**Le président:** Je n'ai émis aucune opinion. Je vous ai posé une question.

**M. Hughes:** Et je vous réponds, monsieur, qu'il vous serait très difficile d'examiner quelle chambre de commerce devrait répondre aux qualifications les plus détaillées des administrateurs car en essayant de le déterminer il faudrait distinguer beaucoup de services ainsi que les problèmes géographiques qui surgiraient.

**Le président:** Il existe peut-être des problèmes qui se rapportent à l'exploitation d'un restaurant ou d'un club, mais qui ne se manifeste pas habituellement dans l'exploitation d'une chambre de commerce.

**M. Hughes:** Vous avez tout à fait raison, monsieur.

**Le président:** Dans ces secteurs, une assurance pourrait être nécessaire. Nous nous sommes déjà penchés sur des problèmes qui présentaient des difficultés similaires à celles que vous avez énoncées. Si c'est nécessaire, nous avons déjà trouvé des solutions.

**M. Hughes:** Je pense, monsieur, que ces mesures s'appliqueraient mieux aux entreprises commerciales qu'à une chambre de commerce. Dans ce cas, nous n'en discuterions même pas.

**Le président:** Je pense que vous venez de soulever un point intéressant en parlant des «entreprises commerciales». C'est une idée.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin quel rapport il existe entre les commentaires qu'il a formulés aujourd'hui et ceux qu'a formulés la Chambre de commerce canadienne dans son Mémoire sur les propositions pour une nouvelle loi régissant les sociétés à but non lucratif pour le Canada, publié en novembre 1975. On peut lire, par exemple, sous le titre «Commentaires principaux, introduction»:

La Chambre souscrit au principe selon lequel il ne doit y avoir qu'une seule loi uniforme pour toutes les sociétés constituées en corporations au niveau fédéral . . .

Voici ce que dit le deuxième alinéa:

La Chambre souscrit également à la différenciation mentionnée dans le projet de loi . . .

Et le troisième alinéa:

. . . et je pense que tout règlement concernant la présentation de renseignements financiers doit figurer dans les propositions actuelles.



That was a year ago. You are a year older. You may have increased greatly in wisdom, who knows?

**The Chairman:** Many people write and repent. What have you to say, Mr. Hughes?

**Mr. Hughes:** I do not have any quarrel, Senator Macnaughton and Mr. Chairman, with what is in this book. That was presented to Mr. Howard's group in the hope that it would guide them in drafting whatever legislation they were going to bring forward. We recognize that it would be quite possible to bring it under new legislation, if that were the wish of the government, the boards and chambers as they exist. I do not think that we recommended that it should be done; but it is possible, and we would support it if it happened. Financial disclosure? Yes, indeed, for any commercial-type organization. It is supportable. I do not see significant inconsistencies. Perhaps in shading—but there is nothing here that I can think of that is retractable.

**Senator Macnaughton:** Well, I am sure we shall have a thorough going over this matter later.

**Mr. Hughes:** I hope that you will be able to pick up the two or three points that we recommended but that were not adopted in Bill S-3, and give them serious consideration. Those are the ones I am trying to flag for you this morning.

**The Chairman:** That is fine. Are there any further questions? Please proceed, Mr. Hughes.

**Mr. Hughes:** Mr. Chairman, there is a proposal in this proposed legislation which would enable a dissenting member to resign and, if I understand it correctly, withdraw fair compensation. That gives us problems. For instance, in all areas save Quebec the Canadian Chamber of Commerce collects the revenue from commercial supporters—not from local boards and chambers but from commercial supporters—and they divide it on a predetermined basis with the provincial chambers. The provincial chambers do not as a rule go out and collect their own funds. If someone were going to withdraw fair compensation from either the provincial or Canadian chamber, it would be quite difficult to determine on what basis he should do so.

**The Chairman:** Would that be forward or accumulated?

**Mr. Hughes:** I would assume, sir, it would be the assets accumulated and current fees. I do not know that; it is an assumption I make from reading the bill.

**The Chairman:** That could present problems if the assets have been converted into a project or something of that kind.

**Mr. Hughes:** Or even furniture. I see a problem. It is not something that we cannot get over; but, as we are presently constituted, it would present a serious difficulty if implemented. One would hope that this would not necessarily be implemented, but there is, of course, the risk there. I will explain why I have a fear at this point. It is because the intent of this bill, if I read it correctly, is to avoid the ability of any minority group to hold up the majority—an intent if not *the* intent. What this clause does is to enable a minority group to hold up the majority, in particular where that minority may be making a significant contribution.

C'était il y a un an. Vous avez un an de plus. Vous êtes peut-être devenu plus sage, qui sait?

**Le président:** Bon nombre de gens écrivent et regrettent ce qu'ils ont écrit. Qu'en pensez-vous, monsieur Hughes?

**M. Hughes:** Monsieur le sénateur et monsieur le président, je n'ai rien à redire au contenu de ce document. Il a été présenté au groupe de M. Howard dans l'espoir qu'il faciliterait la rédaction du projet de loi qu'il allait présenter. Nous reconnaissons qu'il est très possible de le faire aux termes de la nouvelle loi, si c'est ce que veulent le gouvernement et les chambres de commerce actuels. Je ne pense pas que c'est ce que nous avons recommandé, mais c'est faisable et nous y donnerions éventuellement notre appui. La présentation de renseignements financiers? Oui, dans le cas de tout organisme commercial. C'est possible. Je n'y vois pas de grandes contradictions. Ce n'est peut-être pas évident à première vue, mais, à mon avis, il n'y a rien là que l'on puisse désavouer.

**Le sénateur Macnaughton:** Je suis sûr que nous étudierons cette question en détail plus tard.

**M. Hughes:** J'espère que vous pourrez relever deux ou trois points que nous avons recommandés, mais qui n'ont pas été adoptés dans le bill S-3, et que vous les étudiez sérieusement. J'ai essayé d'attirer votre attention là-dessus ce matin.

**Le président:** C'est bien. D'autres questions? Poursuivez, je vous prie, monsieur Hughes.

**M. Hughes:** Monsieur le président, le projet de loi en question contient une proposition selon laquelle un membre dissident peut se retirer et, si j'ai bien compris, obtenir d'appréciables indemnités. Voilà qui nous crée des difficultés. Par exemple, dans toutes les régions, à l'exception du Québec, la Chambre de commerce du Canada reçoit de l'argent de ses adhérents et non des chambres de commerce locales, et elle le répartit entre les différentes chambres provinciales sur une base prédéterminée. En général, celles-ci ne vont pas aller chercher elles-mêmes leurs fonds. Si quelqu'un devait toucher d'appréciables indemnités de la Chambre de commerce du Canada ou d'une chambre provinciale, il serait assez difficile d'en fixer les critères.

**Le président:** S'agirait-il de l'argent à recevoir ou de l'argent accumulé.

**M. Hughes:** Je suppose, monsieur, qu'il s'agirait des avoirs accumulés et des cotisations courants. Je ne sais pas exactement; c'est ce que je suppose en lisant le projet de loi.

**Le président:** Cela pourrait présenter un problème si les avoirs ont été investis dans un projet ou quelque chose de ce genre.

**M. Hughes:** Ou même dans des meubles. Je vois là un problème. Nous n'y pouvons rien; mais, étant donné la façon dont nous sommes actuellement constitués, cela présenterait une grande difficulté si le projet de loi était appliqué. On peut espérer qu'il ne sera pas, mais dans le cas contraire, il y a naturellement un risque. Je vais expliquer ce que je redoute pour le moment. C'est que l'objet de ce projet de loi, si j'ai bien lu, est d'empêcher tout groupe minoritaire de gêner la majorité; en voilà pour ainsi dire l'unique objet. Or, la disposition en question permet à un groupe minoritaire de gêner la

**The Chairman:** You do not think that any member or a minority group of members should be able at any time to pick up their marbles and go home?

**Mr. Hughes:** I think they should, sir. It depends on how you define "their marbles".

**The Chairman:** I should think it would depend on the nature of the asset.

**Mr. Hughes:** Yes, quite so. They should be able either to disassociate themselves with a given policy or a given statement of the chamber, which has to happen and does happen from time to time, or, if there is a fundamental change, as this legislation proposes, they should be able to resign. It is who determines what is fair compensation, and how that determination is made, that is of significance.

**The Chairman:** I would think it should be made by statute, to avoid a lot of complications.

**Mr. Hughes:** There could be significant complication in determining this. Again, where you have commercial subsidiary operations it could create a problem in determining whether a thing was profitable or losing, whether the member actually had an asset or whether he had a liability.

**The Chairman:** If you create a right to withdraw what you have contributed, no matter what the form may be, and you do not lay out the procedures, you have really set yourself a lot of problems.

**Mr. Hughes:** Yes, quite so.

**The Chairman:** You are at litigation, and if you want to avoid litigation, which I would think you would, the bill should spell it out.

**Mr. Hughes:** If you are going to allow the withdrawal of assets, I think it would be helpful. There is no question. It would require further input and further understanding of how the chambers operate before that legislation could be cast in stone.

**Senator Smith (Colchester):** I wonder if I may just ask whether, in the attempt to preserve the rights of the individual dissenter to withdraw his share of the assets, a number of dissenters may effectively block the rule of the majority on any question?

**Mr. Hughes:** Yes, that is my understanding, sir. If I understand your question correctly, a minority of dissenters could block the wishes of the majority.

**Senator Smith (Colchester):** Because of their right to demand fair compensation and the difficulty of finding that compensation.

**Mr. Hughes:** That is correct, sir, that is my impression too from reading this. That is what, I would suggest to you, is contrary to the thrust of the bill.

**Senator Cook:** That is not very appropriate, is it? The Boards of Trade and the Chambers of Commerce collect money.

majorité, surtout lorsque cette minorité verse une cotisation importante.

**Le président:** Ne pensez vous pas que tout membre ou tout groupe doit à tout moment pouvoir reprendre ces billes et partir.

**M. Hughes:** Je le pense, monsieur, cela dépend de ce que vous entendez par «billes».

**Le président:** Je pense que cela dépend de la nature de l'avoir.

**M. Hughes:** Oui, c'est exact. Il devrait pouvoir soit ne pas adhérer à une directive ou à une déclaration donnée de la Chambre, ce qui doit arriver et arrive de temps en temps, soit se retirer si un changement fondamental intervient, comme le propose le projet de loi. Ce qui importe, c'est la personne qui détermine ce qu'est une juste indemnisation et c'est la façon dont la décision est prise.

**Le président:** Je crois qu'il faudrait agir en vertu d'une loi afin d'éviter de nombreuses complications.

**M. Hughes:** Déterminer ce qu'est un remboursement équitable il pourrait entraîner des complications graves. Encore une fois, lorsqu'il s'agit des opérations commerciales d'une filiale, il peut survenir des problèmes au moment de déterminer s'il y avait gain ou perte, si une valeur active ou une valeur passive était en jeu.

**Le président:** Si vous autorisez le retrait de toutes les formes d'apports financiers, et que vous n'établissiez pas la procédure à suivre, vous vous exposez vraiment à de nombreux problèmes.

**M. Hughes:** Oui, c'est vrai.

**Le président:** Il s'agit là d'un litige, qu'il est possible d'éviter, éventualité souhaitable selon moi, en insérant dans le projet de loi des dispositions à cet égard.

**M. Hughes:** Je crois qu'il serait sans aucun doute avantageux que vous permettiez le retrait des valeurs actives. Il faudrait d'autres renseignements sur la façon dont fonctionnent ces chambres avant l'adoption de projet de loi.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Puis-je demander si, dans le but de préserver le droit d'un dissident de retirer sa part de valeurs actives, quelques dissidents pourraient faire obstruction à la règle de la majorité?

**M. Hughes:** Oui, c'est mon avis. Si je comprends bien votre question, une minorité de dissidents pourrait annuler les intentions de la majorité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Parce qu'ils ont le droit d'exiger un remboursement équitable et qu'il est difficile d'obtenir ce remboursement.

**M. Hughes:** C'est exact. C'est également l'impression que j'ai eue après avoir lu ce projet de loi. Je vous signalerais néanmoins que cette éventualité est contraire à l'esprit du projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Ce n'est pas très convenable n'est-ce pas? Les Chambres de commerce encaissent de l'argent.



**Mr. Hughes:** Very rarely, sir, but in our own case we owned a magazine. We sold that magazine a year ago. We sold it for a sum in excess of \$300,000 so we now have that in reserve. If we had not sold that magazine it would have been an asset of the Canadian Chamber. If the majority wished to draw their fair compensation, they could have forced us to sell that magazine whether we wanted to or not in order to raise the money to pay them.

Some chambers, like the Toronto Board, have fully owned physical facilities which have significant value.

**Senator Cook:** Who are the assets vested in, the Council, or the membership?

**Mr. Hughes:** In the organization, sir, I believe. I am not technically competent to answer that question, but I believe it is probably vested in trust for the Toronto Board of Trade.

**Senator Cook:** There is no sense following it up here.

**Senator Smith (Colchester):** May I just follow it up a little further. It is my impression, and I may be wrong, that in many of the larger centres of the country the Boards of Trade or the Chambers of Commerce do, in fact, own very substantial physical facilities.

**Mr. Hughes:** Some are leased, sir, and some are owned. I do not know specifically how many would be owned, but, as it stands, that, I think, is an accurate statement.

As I started to say a moment ago, I am a little nervous about this point because I am just a layman. But I read the bill and I think I can determine, for my own purposes, which I hope would never arise, a means by which an unscrupulous person or an unscrupulous group of people can indeed rape the Board of Trade or the Chamber of Commerce and remove the assets. I do not suggest it is a flaw in the bill. I would not suggest it was left there deliberately. In any event, there are three questions I would put to you, Mr. Chairman. If all three are answerable in the proper manner, then I am wrong in my assessment. If they are not, then I may be right, but I would ask you: who is to determine the appropriateness of the nature or terms of a security? The word "security" in the bill simply is a dead instrument, and there is no mention of "share". In connection with that share clause I would ask you: who is to prevent a participatory clause in a security? Lastly I would ask: can a non-member not benefit and then transfer a part or all of his benefit directly or indirectly?

Those are my three questions and I submit that if Mr. Howard cannot answer them, then I can take any amount of assets I want out of a chamber or any charitable organization.

**The Chairman:** We will certainly seek answers on those questions, Mr. Hughes, and see whether, as a layman, you have reached a good legal interpretation or not.

**M. Hughes:** Très rarement. En ce qui nous concerne, nous étions propriétaires d'un magazine que nous avons vendu il y a un an pour une somme dépassant \$300,000. C'est pourquoi nous avons ce montant en caisse actuellement. Si nous n'avions pas vendu le journal, ce montant aurait été inscrit à l'actif de la Chambre de commerce. Si la majorité avait désiré obtenir un remboursement équitable, elle aurait pu nous contraindre à vendre afin de nous procurer des fonds pour rembourser les intéressés.

Certaines chambres, entre autre celle de Toronto, sont propriétaires à part entière d'installations qui ont une valeur importante.

**Le sénateur Cook:** A qui sont confiées ces valeurs actives? Au conseil ou aux membres?

**M. Hughes:** À l'organisme, je crois. Je ne possède pas les connaissances nécessaires pour répondre à cette question, mais je crois que les valeurs actives de la Chambre de commerce de Toronto sont probablement placées en fiducie.

**Le sénateur Cook:** Il est insensé de continuer dans cette veine.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Qu'il me soit permis de poursuivre quelque peu. J'ai l'impression, mais je peux me tromper, que dans bon nombre d'agglomérations du pays, les chambres de commerce sont en fait propriétaires d'installations très importantes.

**M. Hughes:** Certaines installations sont louées et d'autres ont été achetées. Je ne sais pas exactement combien ont été achetées mais, selon moi, votre affirmation est juste.

Comme je voulais le dire il y a quelques instants, vous me voyez quelque peu nerveux en ce qui concerne cette question, car je ne suis qu'un profane. J'ai cependant lu le projet de loi et je pense pouvoir y déceler, pour mes propres besoins, ce qui j'espère ne se produira jamais, un moyen qui permettrait à une personne ou un groupe de personnes sans scrupules de violer les règles régissant la chambre de commerce et d'en retirer les valeurs actives. Je ne dis pas qu'il y a une lacune dans ce projet de loi, ni que cette lacune a été expressément voulue. En tout cas, j'aimerais vous poser trois questions monsieur le président. S'il est possible d'y répondre de façon appropriée, alors j'admets m'être trompé. Si ce n'est pas possible, alors j'ai peut-être raison, mais je vous demanderais: Qui est chargé de déterminer le caractère opportun de la nature ou des termes d'une valeur mobilière? Le mot «valeur mobilière» dans le bill ne veut simplement rien dire, et il n'y a aucune mention des «actions». En ce qui concerne ce paragraphe sur les actions, je vous demanderais qui s'opposerait à inclure un paragraphe sur la participation dans une valeur mobilière? En dernier lieu je vous demanderais si une personne qui n'est pas membre ne pourrait pas en bénéficier et alors céder une partie ou la totalité de ses profits directement ou indirectement?

Voilà mes trois questions, et je suppose que si M. Howard ne peut pas y répondre, je peux alors retirer n'importe quel montant d'une Chambre de commerce ou d'une société de bienfaisance.

**Le président:** Nous allons certainement tenter de répondre à vos questions, M. Hughes, et voir de quelle façon, en tant que profane, vous en êtes arrivé à une bonne interprétation juridique ou non.

**Mr. Hughes:** I would bet against myself at this point, but maybe I am right.

**The Chairman:** We cannot have you intruding on the work of lawyers.

**Mr. Hughes:** No, sir, that is a risk I would never assume.

There is a question too, if I may, on the appeal from the decisions of the director, and I would like to know why, seemingly, to people outside of Ottawa, our federal government so often wants to create directors of everything we do.

**Senator Smith (Colchester):** And base them in Ottawa.

**Mr. Hughes:** If I read the newspapers correctly, there is a trend to move some of them out of Ottawa. We seem to get directors for every human activity we undertake and I would have hoped that trend would change.

**Senator Cook:** In some cases, they are answerable only to God.

**Mr. Hughes:** Yes, sir, He may be hard to find on a bad day.

Question two will arise, as it does, for instance, in the competition bill, as to the knowledge and ability of those advising the director and the knowledge and ability of the director himself. There can be a fair amount of power invested in this man and his advisors, and depending on his advisors, his knowledge and his ability, he could make judgments which must be appealed and which may be very difficult to appeal in any event.

**Senator Macnaughton:** What other term would you offer?

**Mr. Hughes:** What other term?

**Senator Macnaughton:** Yes.

**Mr. Hughes:** I suggest we go back under the original or current legislation, and the Secretary of State would be just fine. That falls in line with what you heard from the Quebec Chamber of Commerce, of course.

**Senator Smith (Colchester):** Have you the section number with respect to the bill there?

**Mr. Hughes:** No, sir, I do not. It is one of those yellow marks in here. It may be 240, but I am guessing, and there is no point in guessing. I would only waste your time.

**The Chairman:** Any questions?

**Senator Manning:** Mr. Chairman, could I ask Mr. Hughes were there any representations from the Canadian Chamber or any of the chambers in Canada for changes in legislation that led to these revisions that are embodied in Bill S-3 or is this something that is entirely at the administrators' own initiative? Were there dissatisfactions that were expressed to the government by the chamber which resulted in the decision to change the legislation?

**Mr. Hughes:** Not to my knowledge, Senator Manning. I do not know that the initiative for change would have come from the Canadian Chamber of Commerce or any other chamber or board. There was, of course, input once the proposal paper had been prepared, but I do not think dissatisfaction had been

**M. Hughes:** Je commence à douter de moi-même à cet instant, mais il est possible que j'aie raison.

**Le président:** Nous ne pouvons pas vous laisser empiéter sur le travail des avocats.

**M. Hughes:** Non, je ne prendrais jamais un tel risque.

Si vous le permettez, il y a aussi une question de la possibilité d'en appeler des décisions du directeur, et j'aimerais savoir pourquoi il semble aux yeux de la population, à l'extérieur d'Ottawa, que notre gouvernement fédéral cherche à créer tant de postes de directeurs?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Et les installer à Ottawa.

**M. Hughes:** Si j'en crois les journaux, il y a une tendance à déménager certains d'entre eux à l'extérieur d'Ottawa. Il semble que nous ayons un directeur pour chacune des activités que nous entreprenons et j'espère que cette tendance va changer.

**Le sénateur Cook:** Dans certains cas, ils ne relèvent de personne, sauf de Dieu.

**M. Hughes:** Oui, il peut être difficile à trouver, certains jours.

La deuxième question va soulever le point, comme dans le bill sur la concurrence, des connaissances et aptitudes des conseillers du directeur et de celles du directeur lui-même. Ce directeur et ses conseillers peuvent posséder un grand pouvoir, et selon ses conseillers, ses connaissances et ses aptitudes, il peut porter des jugements sujets à appel mais dont, de toute façon, il est très difficile de faire appel.

**Le sénateur Macnaughton:** Quel autre terme suggèreriez-vous?

**M. Hughes:** Quel autre terme?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui.

**M. Hughes:** Je propose que nous revenions à la législation originale ou actuelle; ceci concorde avec le témoignage de la Chambre de commerce, bien entendu.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Avez-vous le numéro de l'article dont il est question dans le bill?

**M. Hughes:** Mon, je ne l'ai pas. Est-ce un de ceux qui sont marqués d'un trait jaune ici. C'est peut-être 240, mais j'essaie de deviner, et il est inutile de deviner, c'est une perte de temps.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, puis-je demander à M. Hughes s'il y a eu des réactions de la part de la Chambre de commerce canadienne ou de toute autre Chambre de commerce au Canada en faveur de modifications à la loi, qui ont entraîné les révisions contenues dans le bill S-3 ou cela provient-il d'une initiative de la part des administrateurs? La chambre aurait-elle exprimé un mécontentement envers le gouvernement, ce qui aurait entraîné la décision de modifier la loi?

**M. Hughes:** Pas à ma connaissance, sénateur Manning. Je ne sais pas si la Chambre de commerce du Canada ou une autre chambre de commerce ou comité aurait pris l'initiative de demander ce changement. Bien entendu, dès que la proposition a été rédigée, elle a suscité des réactions, mais il n'y a pas



expressed. I could well be proven wrong. I was not active at that time with the Canadian Chamber of Commerce.

**Senator Laird:** Were you satisfied with the old Board of Trades Act?

**Mr. Hughes:** Yes, sir.

**Senator Laird:** Did you wish anything there to be changed?

**Mr. Hughes:** I cannot answer that question because of the shortness of my own term of office, senator. All I can do is to respond by referring to the brief that we submitted to the proposal paper. I am sure, if you opened it up for us, we would have been able and willing to make recommendations for change, but I cannot answer the question.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I ask for clarification because it is one of the significant sentences in the submission by the Quebec Chamber. Perhaps it should be required reading for all departmental people. They refer to this as being:

...inspired by the noble, comfortable and satisfying objectives of those who will be its administrators, which in no way takes into account the objectives of those who will be its administrated.

I gather you agree with that.

**Mr. Hughes:** To a certain extent. I must concede, though, that the authors of this bill have taken into consideration some of the concerns of those who would be administered, but not all.

**The Chairman:** Is it not too much to expect, just on general principles, that everything that was suggested might have been adopted?

**Mr. Hughes:** I would like to say not. I think everything suggested was done in good spirit, and we are not a self-serving profit-making organization.

**The Chairman:** That is one point of view. I would have thought that proposals are put forward for the purpose of being examined thoroughly, checked and double-checked, and it depends on who does the last thinking.

**Mr. Hughes:** Yes, it does indeed. I guess we did not do it. At least, to date we have not done the last thinking on that issue.

**The Chairman:** No, and we hope you have given us something more to think about today. If you have any further thoughts as you continue your study we would hope to get them from you.

**Mr. Hughes:** That is very kind of you, and I am sure that we will take advantage of your offer.

**Senator Macnaughton:** How many years has your organization been in existence, the overall organization?

**Mr. Hughes:** About fifty years.

**Senator Macnaughton:** And before that, in England? Have you any idea?

eu, que je sache, de manifestations d'insatisfaction. Je pourrais bien me tromper. A cette époque, je ne m'intéressais pas à la Chambre de commerce du Canada.

**Le sénateur Laird:** L'ancienne Loi sur les chambres du commerce vous convenait-elle?

**M. Hughes:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Laird:** Souhaitez-vous des modifications?

**M. Hughes:** Monsieur le sénateur, je ne suis pas en mesure de répondre à cette question puisque je n'occupe pas ce poste depuis assez longtemps. En guise de réponse, je ne peux que vous recommander la documentation que nous avons présentée pour commenter la proposition. Je suis convaincu que si nous avons pu avoir accès au processus, nous aurions été en mesure de faire des recommandations touchant les modifications, mais je ne peux vraiment pas répondre à la question.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je demande une précision puisqu'il s'agit d'une des phrases importantes du mémoire de la Chambre de commerce de la province de Québec. Il serait peut-être bon de le faire lire à tous les gens du ministère. On y dit qu'il s'agit de:

«un cadre juridique unique s'inspirant d'objectifs nobles, confortables et satisfaisants pour ceux qui auront à l'administrer sans tenir compte de ceux qui seront administrés.»

Je suppose que vous êtes d'accord.

**M. Hughes:** Dans une certaine mesure. Toutefois, je dois reconnaître que les auteurs de ce bill ont tenu compte de certains problèmes intéressant ceux qui seront administrés, mais non pas de tous les problèmes.

**Le président:** En principe, n'est-ce pas beaucoup espérer que de voir adopter tout ce que l'on propose?

**M. Hughes:** J'aimerais répondre à la question par la négative. Je crois que toutes les propositions ont été faites avec de bonnes intentions; nous ne sommes pas une organisation autonome à but lucratif.

**Le président:** C'est un point de vue. Je croyais que l'on avançait des propositions pour qu'elles soient étudiées de façon exhaustive, contrôlées et vérifiées; le tout dépend de la personne qui fait l'ultime raisonnement.

**M. Hughes:** Oui, en effet. J'imagine que nous ne l'avons pas fait. Au moins, jusqu'à présent, nous n'avons pas pris de décision finale sur cette question.

**Le président:** Non, et j'espère que vous nous avez encore donné matière à réflexion aujourd'hui. Si vous avez d'autres observations à faire au fur et à mesure que progresse votre étude, ils nous ferait plaisir de vous entendre.

**M. Hughes:** Vous êtes très gentil; soyez assuré que je répondrai à cette invitation.

**Le sénateur Macnaughton:** Depuis combien d'années votre organisation existe-t-elle, je songe au mouvement comme tel?

**M. Hughes:** Environ cinquante années.

**Le sénateur Macnaughton:** Et avant cela, il faut regarder du côté de l'Angleterre? Vous avez une idée?

**Mr. Hughes:** I guess if you trace its origins it would go back almost to Elizabethan times.

**Senator Macnaughton:** Have you had any major scandals?

**Mr. Hughes:** We have had problems, but I don't know of major scandals in that sense of the word. I guess it depends on your perception. I am sure there have been people who were less than honest in some offices, in some minor boards and chambers, who did what they should not have done with trust funds. I cannot give you a for instance. I would just be surprised if it had not happened.

**Senator Cook:** The Quebec Chamber of Commerce said, talking about the present act:

It cannot be denied that certain of the provisions of this act are indeed out-dated; nor that the act ought to be given an in-depth examination by the legislature with a view to defining that present and future role which the Government of Canada wishes the chambers to play.

It would be quite easy for perhaps the committee to accede to a request to exclude the chambers of commerce from the operations of this bill if, indeed, the present act is satisfactory. To put it another way: what is the point of disturbing the present situation and putting the chambers under this bill if they are happy under the present act? When you come again, would you perhaps give the present act careful review to see whether you agree with this statement or whether you do not agree with it?

**Mr. Hughes:** Yes, sir, we most certainly will, and thank you for the opportunity.

**The Chairman:** Don't you think, Senator Cook, there is a question of public interest?

**Senator Cook:** I agree. They would not convict themselves out of their own mouths. I think that would be a question for the department, to indicate that the act is not serving the public interest.

**The Chairman:** Any other questions? . . . Do you have anything more to add?

**Mr. Hughes:** No, sir, I do not.

**The Chairman:** We understand that this is like a serial story, to be continued at your request.

**Mr. Hughes:** Thank you very much, senator.

**The Chairman:** You have at least a month. We will continue hearings certainly in February.

**Mr. Hughes:** Thank you very much, sir. We will work to that timetable, then.

**The Chairman:** I want to thank you very much for coming today. Now we understand each other, it should be easier to operate.

**Mr. Hughes:** And more comfortable for us. Thank you.  
The committee adjourned.

**M. Hughes:** J'ai l'impression que si l'on remonte aux origines de ce mouvement, cela nous ramène au 16ième siècle.

**Le sénateur Macnaughton:** Y a-t-il eu des scandales importants?

**M. Hughes:** Nous avons eu des problèmes, mais je ne pense pas qu'on puisse parler de scandales importants au sens propre du mot. Je suppose que cela dépend de ce qu'on entend par scandale. Je suis convaincu que des personnes malhonnêtes qui occupaient certains postes dans des conseils et des chambres de commerce de moindre importance ont mal utilisé les fonds placés en fiducie. Je ne peux pas vous donner d'exemple précis, mais je serais surpris d'apprendre que tel n'est pas le cas.

**Le sénateur Cook:** La Chambre de commerce du Québec a affirmé au sujet de la loi actuelle:

Il est évident que certaines des dispositions de cette loi sont désuètes et qu'il importe que le Parlement l'étudie en profondeur afin de définir le rôle que le gouvernement du Canada désire voir jouer aux chambres de commerce.

Il serait sans doute facile au Comité d'acquiescer à la requête des chambres de commerce qui désirent échapper à l'application du projet de loi si la loi actuelle est satisfaisante. En d'autres termes pourquoi changer la situation actuelle en adoptant une nouvelle loi si les chambres de commerce sont satisfaites de la loi actuelle? J'aimerais que vous étudiez attentivement la loi en vigueur afin de nous dire à votre prochaine visite si vous partagez cet avis.

**M. Hughes:** Je serai heureux de le faire, monsieur, et je vous remercie de votre invitation.

**Le président:** Ne croyez-vous pas, sénateur Cook, que l'intérêt public entre en jeu?

**Le sénateur Cook:** Oui, bien sûr. Personne ne s'accuserait. Je crois qu'il revient au ministère de juger si la loi est dans l'intérêt public.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions? Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur Hughes?

**M. Hughes:** Non, monsieur.

**Le président:** Nous aurons droit à la suite de l'histoire lors de votre prochaine visite.

**M. Hughes:** Je vous remercie, sénateur.

**Le président:** Vous avez au moins un mois pour vous préparer. Nous poursuivrons certainement nos travaux en février.

**M. Hughes:** Je vous remercie, monsieur. Nous tiendrons compte de ce délai avant la fin de février.

**Le président:** Je tiens à vous remercier encore une fois de votre présence parmi nous aujourd'hui. Maintenant que nous nous comprenons mieux, il sera plus facile de travailler ensemble.

**M. Hughes:** Et plus agréable. Je vous remercie.  
Le comité suspend ses travaux.

















If undelivered, return COVER ONLY to  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*Province of Quebec Chamber of Commerce:*

Mr. J. P. Letourneau, Executive Vice-President; and  
Mr. Pierre Morin, General Manager, Public Affairs.

*The Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. S. F. Hughes, Executive Director;  
Mr. Paul J. Mineo, Manager, Policy Department; and  
Mr. David J. Gibson, Ottawa Manager.

*Chambre de commerce de la province de Québec:*

M. J. P. Letourneau, vice-président exécutif; et  
M. Pierre Morin, directeur général, Affaires publiques.

*La Chambre de commerce du Canada:*

M. S. F. Hughes, directeur exécutif;  
M. Paul J. Mineo, directeur, Service des politiques; et  
M. David J. Gibson, directeur d'Ottawa.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, December 14, 1977

Le mercredi 14 décembre 1977

Issue No. 14

Fascicule n° 14

**Ninth and Final Proceedings on:**

**Neuvième et dernier fascicule  
concernant:**

“The advance study of the Budget Resolutions  
respecting income tax and any bill or other matter  
relating thereto”

---

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant  
trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes  
autres questions à ce sujet»

---

SECOND AND FINAL  
REPORT OF THE COMMITTEE

---

DEUXIÈME ET DERNIER  
RAPPORT DU COMITÉ

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
Hays	Walker—(20)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of any bill relating to  
income tax based on Budget Resolutions including the  
31st March, 1977 Budget Proposals as subsequently  
changed, in advance of any such bill coming before the  
Senate, the Ways and Means Motions of 20th October,  
1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax  
application Rules, 1971, or any matter relating thereto;  
and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purpose of the said examination.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions des voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu, ou toute autre question qui s'y rattache, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qui seront nécessaires aux fins de ladite étude.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 14, 1977

(20)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. *in camera* to consider the following:

"The advance study of the Budget Resolutions respecting income tax and any bill or other matter relating thereto"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Flynn, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, Manning and Smith (*Colchester*). (11)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Legal Advisor to the Committee.

Upon the invitation of the Chairman, Mr. Gillespie read to the Committee a Report on the Budget Resolutions resulting from the undertakings made by Mr. Chrétien yesterday.

Following discussion, it was *Agreed* that the Report be adopted and tabled in the Senate this day.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 DÉCEMBRE 1977

(20)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à huis clos à 11 h 05:

«L'étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu et de tout bill ou toutes autres questions à ce sujet»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Cook, Flynn, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, Manning et Smith (*Colchester*). (11)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller juridique du Comité.

Sur invitation du président, M. Gillespie fait lecture au Comité d'un rapport sur les propositions budgétaires suite aux engagements pris hier par M. Chrétien.

Après discussion, *il est convenu* que le Rapport soit adopté et déposé aujourd'hui au Sénat.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

## SECOND AND FINAL REPORT

## DEUXIÈME ET DERNIER RAPPORT

ON  
THE ADVANCE STUDY OF THE BUDGET  
RESOLUTIONS  
RESPECTING INCOME TAX AND ANY BILL  
OR OTHER MATTER RELATING THERETO

SUR  
L'ÉTUDE ANTICIPÉE DES PROPOSITIONS  
BUDGÉTAIRES  
AYANT TRAIT À L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE  
TOUT  
BILL OU TOUTES AUTRES QUESTIONS À CE SUJET

The Honourable Salter A. Hayden, Chairman.

Le président: l'honorable Salter A. Hayden.



DECEMBER 14, 1977

Le 14 DÉCEMBRE 1977

By resolution of the Senate on November 1, 1977, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and report upon the subject-matter of any bill relating to income tax based on Budget Resolutions including the 31st March 1977 Budget Resolutions as subsequently changed, in advance of any such bill coming before the Senate, the Ways and Means Motions of October 20th, 1977 to amend the Income Tax Act and Income Tax Application Rules, 1971 or any matter relating thereto.

In accordance with the order of reference, your Committee presented its First Report to the Senate on Thursday, December 8, 1977.

Your Committee has heard the Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance, and now reports as follows.

The Minister gave the following undertakings to your Committee:

#### (1) *Policy Loans*

Consideration will be given to amending the Income Tax Act to exempt from tax the following policy loans:

- (i) policy loans made within a reasonable period of time prior to death;
- (ii) policy loans repaid within one year; and
- (iii) policy loans made for the purposes of acquiring dwelling houses, shares of corporations of which the policy holder is an officer or employee or the purchase of automobiles to be used in the performance of the policy-holder's duties as an officer or employee.

#### (2) *Branch Accounting*

A study will be made of the effect of eliminating certain loss carry forward positions and deductions arising from the present provisions of the Act and Regulations as they relate to multi-national insurance corporations using the branch accounting method of reporting income. The results of the study will be made available to your Committee.

#### (3) *Losses on Disposition of Debt Instruments*

A further study will be made of the proposal to disallow life insurance corporations a deduction for losses incurred on prior dispositions of low yielding debt instruments, together with the proposal to extend to such companies compensating benefits.

#### (4) *Elimination of Pre-1972 Surplus Accounts*

The Minister of Finance reported the Anti-Inflation Board has agreed to review requests for exemptions from dividend restrictions and will grant permission where dividends are to

Par résolution du Sénat, datée du 1<sup>er</sup> novembre 1977, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé à étudier la teneur de tout bill ayant trait à l'impôt sur le revenu fondé sur les résolutions budgétaires, y compris les propositions budgétaires du 31 mars 1977, modifiées ultérieurement, avant sa présentation au Sénat, ainsi que les motions de voies et moyens du 20 octobre 1977, visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, ou toutes autres questions à ce sujet et à en faire rapport.

Conformément à l'ordre de renvoi, votre Comité a présenté son premier rapport au Sénat le jeudi 8 décembre 1977.

Votre Comité a entendu l'honorable Jean Chrétien, ministre des Finances et il présente maintenant le rapport suivant:

Le ministre a pris les engagements suivants devant votre Comité:

#### (1) *Prêts sur police*

On examinera la proposition visant à amender la Loi de l'impôt sur le revenu en vue d'exonérer de l'impôt les prêts sur police suivants:

- (i) Les prêts sur polices consentis dans un délai raisonnable avant le décès.
- (ii) Les prêts sur police qui sont remboursés pendant l'année au cours de laquelle ils ont été consentis, et
- (iii) Les prêts sur police accordés afin de permettre d'acquies des résidences, d'acheter des actions de sociétés dont le détenteur de police est cadre ou employé, d'acheter des automobiles destinées à être utilisées par le détenteur de police dans l'exercice de ses fonctions personnelles.

#### (2) *Comptabilité de succursale*

On étudiera l'incidence qu'aura l'élimination du report des pertes et des déductions découlant des dispositions actuelles de la Loi et des règlements visant les compagnies d'assurance multinationales se servant de la méthode de comptabilité de succursale pour déclarer leur revenu. Les résultats de cette étude seront soumis aux membres de votre Comité.

#### (3) *Déficiences attribuables à la disposition des sources de dette*

On étudiera aussi la proposition rejetant toute déduction par les compagnies d'assurance-vie pour les pertes encourues lors de la disposition antérieure de titres de créances à faible revenu, ainsi que la proposition visant à verser des avantages compensatoires à ces compagnies.

#### (4) *Suppression des comptes de surplus antérieurs à 1972*

Le ministre des Finances a rapporté que la Commission de lutte contre l'inflation a accepté d'examiner les demandes d'exemption des restrictions frappant les dividendes, et

be distributed out of pre-1972 surplus accounts. A public announcement to this effect is forthcoming.

An amendment will be introduced at the next Session extending the time for distribution of pre-1972 surplus accounts should there be sufficient indication that not enough time has been granted by the Bill for the distribution of such accounts.

#### (5) *Part IV Tax*

Further consideration will be given to extending the exemption from Part IV tax to all dividends between private corporations in which more than a 10% interest is held where neither corporation benefits any longer from the small business deduction.

#### (6) *Employee and Shareholder Loans*

An amendment to the Act will be introduced excluding low interest or interest-free loans made to employees transferring to Canada from elsewhere as taxable benefits.

#### (7) *Registered Retirement Savings Plans*

Consideration will be given to extending the period during which amounts paid to a spouse's registered retirement savings plan are included in a taxpayer's income.

#### (8) *Nil Assessments*

A study will be made of your Committee's recommendation that taxpayers be provided the right in all cases to require the Minister of Revenue Canada to make a determination of their losses.

#### (9) *Communal Organizations*

The Minister of Finance reported he had received assurances from Revenue Canada to the effect that Revenue Canada would administer the Act in a reasonable fashion in order not to unjustly deprive communal organizations of the opportunity of electing to allocate the income of the organizations among the families comprised therein solely because the full amount of tax interest and penalties owing had not been paid within the time required by the Act. Amendments will be introduced to provide more flexibility if the Act is not so administered.

Your Committee notes the amendments introduced during the clause-by-clause study of Bill C-11 in Committee of the Whole in the House of Commons in conformity with recommendations made by your Committee in its First Report to the following effect:

- (1) Policyholders repaying loans will be entitled to deduct from income in the year of repayment the portion of policy loans previously required to be included in computing income.

accordera cette autorisation lorsque les dividendes sont payés à partir de comptes de surplus antérieurs à 1972. La décision sera rendue publique sous peu.

Au cours de la prochaine session, on présentera un amendement visant à étendre le délai de distribution des comptes de surplus d'avant 1972, dans les cas où l'on pourra établir de façon satisfaisante que le délai accordé en vertu du projet de loi n'a pas été suffisant pour procéder à la répartition de ces comptes.

#### (5) *Impôts de la partie IV*

On envisagera de nouveau d'étendre l'exemption des impôts de la partie IV à tous les dividendes existants entre des sociétés privées dans lesquelles existe un intérêt supérieur à 10% lorsqu'aucune des sociétés en cause ne bénéficie plus de la déduction accordée aux petites entreprises.

#### (6) *Prêts accordés aux employés et aux actionnaires*

Un amendement à la loi devrait être introduit pour exclure les prêts à faible intérêt ou sans intérêt accordés aux employés qui transfèrent de l'étranger au Canada des sommes considérées comme bénéfices imposables.

#### (7) *Régimes enregistrés d'épargne-retraite*

On envisagera d'étendre la période pendant laquelle les sommes versées au régime enregistré d'épargne retraite du conjoint sont incluses dans le revenu du contribuable.

#### (8) *Cotisations nulles*

On étudiera la recommandation du comité selon laquelle il conviendrait d'accorder aux contribuables le droit d'exiger dans tous les cas que le ministre du revenu procède à la détermination de leurs pertes.

#### (9) *Organisations communautaires*

Le ministre des Finances a déclaré que le ministre de Revenu Canada lui avait assuré qu'il appliquerait la Loi raisonnablement, de façon à ne pas priver injustement les organisations communautaires de la possibilité de répartir le revenu des organisations parmi leurs familles constituantes, pour la seule raison que les intérêts et les amendes dues n'ont pas été payé en entier dans le délai prévu par la Loi. Des modifications destinées à apporter plus de souplesse seront adoptées, si la Loi n'est pas ainsi appliquée.

Votre Comité souligne ci-dessous les modifications adoptées lors de l'étude article par article, du projet de loi C-11 en comité plénier à la Chambre des communes, en conformité des recommandations présentées par votre Comité dans son premier rapport:

- (1) Les détenteurs de polices remboursant des prêts pourront déduire du revenu qu'ils ont réalisé durant l'année du remboursement la portion des prêts sur police qui devait autrefois être inclus dans le calcul du revenu.



(2) Policyholders will be entitled to deduct from income interest payments made by them, except in instances where the interest payments are added to the adjusted cost base of their policies.

In view of the foregoing undertakings by the Minister of Finance, as well as the beneficial provisions of Bill C-11, your Committee recommends the Bill.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

(2) Les détenteurs de polices pourront déduire de leur revenu les intérêts versés, sauf s'ils sont ajoutés au coût de base, rajusté de leur police.

Compte tenu des engagements susmentionnés pris par le ministre des Finances, et les dispositions avantageuses du projet de loi C-11, votre Comité en recommande l'adoption.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.

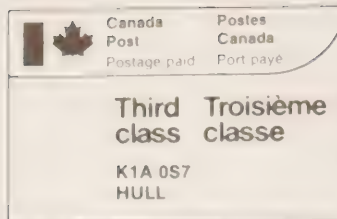












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard du Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 1, 1978  
Thursday, February 2, 1978

Issue No. 15

### Complete Proceedings on:

Bill C-23, intituled:  
"An Act to amend the Income Tax Act  
and to establish the Employment  
Tax Credit Program"

### REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-78

FEB 23 1978

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 1<sup>er</sup> février 1978  
Le jeudi 2 février 1978

Fascicule n° 15

### Délibérations complètes sur:

Le bill C-23, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi de l'impôt  
sur le revenu et établissant le  
programme de crédit d'impôt à  
l'emploi»

### RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
February 1, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Connolly, P. C., seconded by the Honourable Senator McIlraith, P.C., for the second reading of the Bill C-23, intituled: "An Act to amend the Income Tax Act and to establish the Employment Tax Credit Program".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Connolly, P. C., moved, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P. C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> février 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Connolly, C.P., tendant à la deuxième lecture du bill C-23, intitulé: «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et établissant le programme de crédit d'impôt à l'emploi».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Connolly, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 1, 1978  
(21)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:50 p.m. to consider the following: Bill C-23 "An Act to amend the Income Tax Act and to establish the Employment Tax Credit Program"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Desruisseaux, Flynn, Lafond, Lang, Molson and Walker. (10)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Phillips. (1)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:* Department of Finance (*Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch*): Mr. R. A. Friesen, Special Advisor. Department of Employment and Immigration: Mr. G. S. Conger, Director General, Employment Development.

The Committee proceeded to the consideration of the said Bill, assisted therein by the witnesses.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned until Thursday, February 2, 1978, at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

(Mrs.) Aline Pritchard

*Clerk of the Committee*

THURSDAY, FEBRUARY 2, 1978  
(22)

At 9:30 a.m. this day the Committee resumed its consideration of the above Bill.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang and Molson. (9)

*Witness:* The Honourable J. S. Cullen, Minister of Manpower and Immigration.

The Committee discussed with Mr. Cullen certain reservations it had with respect to certain provisions of the Bill, particularly clause 7(6).

Upon Motion duly put, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment but that the Report contain certain observations with respect thereto.

At 10:00 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1<sup>er</sup> FÉVRIER 1978  
(21)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 50, pour étudier le document suivant: Bill C-23 «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et établissant le programme de crédit d'impôt à l'emploi»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Desruisseaux, Flynn, Lafond, Lang, Molson et Walker. (10)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Phillips. (1)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:* Du ministère des Finances (*Direction de la politique de l'impôt et des relations fédérales-provinciales*): M. R. A. Friesen, Conseiller spécial. Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration: M. G. S. Conger, Directeur général, Développement de l'emploi.

Le Comité entreprend l'étude du bill avec l'aide des témoins.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 2 février 1978 à 9 h 30.

ATTESTÉ:

LE JEUDI 2 FÉVRIER 1978  
(22)

A 9 h 30, le Comité poursuit son étude du projet de loi susmentionné.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang et Molson. (9)

*Témoin:* L'honorable J. S. Cullen, Ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Le Comité discute avec M. Cullen des réserves exprimées au sujet de certaines dispositions du projet de loi et, en particulier, du paragraphe 7(6).

Sur motion dûment mise aux voix, il est décidé de faire rapport du projet de loi susmentionné sans modification, mais d'y ajouter certaines observations au sujet des réserves exprimées par le Comité.

A 10 heures, le Comité passe à l'étude de la question suivante à l'ordre du jour.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 2, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-23, intituled: "An Act to amend the Income Tax Act and to establish the Employment Tax Credit Program", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, February 1, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observations:

These observations relate to the principle that your Committee has always insisted upon, which is that legislation by regulation is to be avoided. Your Committee wishes to point out that it is not abandoning that position; but in view of the temporary and experimental nature of the legislation, which is to be effective only for two years, and the fact that it is dealing with an emergency, your Committee does not insist that the definitions to be made by regulation under subclause 7(6) of the Bill be incorporated in the Act.

It is the view of your Committee that the Minister should make a report to Parliament from time to time indicating, quite apart from the fiscal aspects, the effectiveness of the operation of the Act in providing employment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 2 février 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill C-23 intitulé: «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et établissant le programme de crédit d'impôt à l'emploi» a, conformément à l'ordre du mercredi 1<sup>er</sup> février 1978, étudié ce projet de loi et en fait maintenant rapport sans modifications. Le Comité fait néanmoins les observations suivantes:

Ces observations concernent le principe sur lequel votre Comité a toujours insisté, et selon lequel il faut éviter de légiférer par voie de règlements seulement. Votre Comité souligne qu'il reste fidèle à ce principe; toutefois, étant donné le caractère temporaire et expérimental de la loi qui ne sera en vigueur que pendant deux ans et le fait qu'elle est édictée en situation d'urgence, votre Comité n'insiste pas pour inclure dans la loi les expressions qui pourront être définies par voie de règlement en vertu du paragraphe 7(6) du projet de loi.

Votre Comité est d'avis que le ministre devrait soumettre de temps à autre au Parlement un rapport où il indiquerait, sans préjudice des aspects relatifs à la fiscalité, dans quelle mesure la loi contribue à la création d'emplois.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 1, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-23, to amend the Income Tax Act and to establish the Employment Tax Credit Program, met this day at 3.40 p.m. to give consideration to the Bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this afternoon we have for consideration Bill C-23. The officials appearing before the committee are Mr. Conger, from the Canada Employment and Immigration Commission, and Mr. Friesen, from the Department of Finance, who has appeared before the committee on previous occasions. I was hoping that the minister would be available to appear today, but unfortunately he is in New Brunswick and, therefore, is not available to the committee.

Since there seems to be some urgency with respect to this bill, I thought that we should proceed with its consideration forthwith.

Mr. Conger, I should like to ask you a general question. Could you indicate the urgent nature of this legislation?

**Mr. G. S. Conger, Director General, Manpower Development Group, Canada Employment and Immigration Commission:** The urgency of this legislation relates primarily to the unemployment situation in Canada, Mr. Chairman. That, in one sentence, is the answer to your question, but perhaps there is a supplementary to that, in that the government has, as you know, major job creation programs, such as Canada Works, whereby the government funds community oriented jobs.

There has been an increasing demand by the private sector to have the government create a vehicle whereby it could promote its own job creation efforts, but, at the same time, be supportive of, or more directly relevant to, the private sector.

The Commission is very interested in this legislation because, if this model does work, one would see, within the total package of programs within the Employment Strategy, a move in this direction whereby the private sector is more involved, in more of its program elements.

So, the answer to your specific question, as to the urgent nature of this legislation, is that it relates to the unemployment situation in this country. A secondary answer is that the sooner we know how this approach works the more we will learn about tailoring our programs in the future.

**The Chairman:** Do you mean that the use and encouragement of the private sector in this field may be more effective than the government's direct participation in the creation of jobs?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1<sup>er</sup> février 1978.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déféré le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et établissant le programme de crédit d'impôt à l'emploi, se réunit aujourd'hui à 15 h 40 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, cet après-midi le Comité étudiera le bill C-23. Les fonctionnaires comparaisant devant nous sont M. Conger, membre de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et M. Friesen, qui a déjà témoigné devant le Comité en d'autres occasions et qui représente aujourd'hui le ministère des Finances. J'espérais que le ministre pourrait comparaître aujourd'hui, mais malheureusement il est au Nouveau-Brunswick et ne pourra donc se présenter devant le Comité.

L'étude de ce projet de loi est, semble-t-il, assez urgente, alors j'ai pensé que nous devrions nous mettre tout de suite au travail.

Monsieur Conger, j'aimerais vous poser une question d'ordre général. Pourriez-vous nous expliquer en quoi cette loi est urgente?

**M. G. S. Conger, Directeur Général, Groupe de Développement de l'Emploi de la Main-d'œuvre, Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada:** Ce qui rend ce projet de loi urgent, c'est principalement le taux élevé de chômage au pays, monsieur le président. Voilà, en une seule phrase, la réponse à votre question, mais je pourrais aussi ajouter que le gouvernement a, comme vous le savez, mis sur pied des programmes très importants en matière de création d'emplois, comme par exemple Canada au travail, en vertu duquel le gouvernement finance des emplois au service de la collectivité.

Le secteur privé pousse de plus en plus le gouvernement à former un organisme qui lui permettrait de promouvoir ses propres efforts en matière de création d'emplois, tout en assurant en même temps un fort soutien au secteur privé, c'est-à-dire en créant des emplois touchant plus directement ce dernier.

La Commission s'intéresse vivement à ce projet de loi, car si ce modèle réussit, il en résulterait que l'ensemble des programmes s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de l'emploi s'en inspirerait; ainsi le secteur privé serait amené à participer davantage à l'application de ces programmes.

Ainsi, la réponse à votre question précise sur la nature absolument urgente de ce projet de loi est liée à l'importance du chômage au pays. Une deuxième réponse, c'est que plus vite nous saurons comment cette approche réussit, plus nous serons en mesure d'ajuster nos programmes dans l'avenir.

**Le président:** Est-ce à dire que le recours au secteur privé en ce domaine puisse être plus efficace que la participation directe du gouvernement à la création d'emplois et qu'il faudra encourager le secteur privé à continuer?

[Text]

**Mr. Conger:** That is what a number of business associations have told us. We would certainly like that to be true. We can envisage that it would be the most relevant approach in areas of the country where there is a lot of private sector activity. It may not be as effective in northern areas of the Prairies, for instance, where a great deal of Canada Works money is used, because there are not that many businesses there. In parts of the country where there is a strong business base, one can see this approach expanding, if, in fact, it works.

**The Chairman:** Do you think the dollars involved in the operation of this proposed plan are sufficiently attractive to the private sector for them to create jobs that are innovative?

**Mr. Conger:** A number of these things have yet to be proven. The intent is to take a fairly comprehensive look at the program after it has been in place for a year. My personal feeling is that it will create jobs. That is the sense we have been getting from some of the businessmen and business organizations with whom we have met. The extent to which it will create jobs is yet to be proven.

**Senator Walker:** Have you no precedent at all for this type of thing?

**Mr. Conger:** No, we have no precedent for this type of approach. The United States has implemented a scheme somewhat of this nature. Under the U.S. scheme, the employer receives a benefit if he/she increases his/her number of employees beyond 2 per cent over last year's figures. So, in the case of a company that is in fact expanding rapidly in the normal course of events, it gets an automatic benefit.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that benefit by way of a grant or a tax credit?

**Mr. R. A. Friesen, Special Advisor, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance:** I believe it is in the form of a tax credit.

**Senator Flynn:** The scheme envisaged under this bill is not as generous as that which is in place in the United States.

**Mr. Conger:** it is certainly not as generous, inasmuch as the employer has to attest that the new employee would not have been hired without the incentive offered under the program. In other words, where a company is in the process of expanding and has already built the facilities required to accommodate that expansion, it would not be eligible for a tax credit for new employees hired, whereas such an employer would be eligible for the tax credit under the American scheme.

**Senator Desruisseaux:** What has been the experience of the American scheme in terms of success or failure?

**Mr. Friesen:** It is too early to say whether the American program has been a success. Some of our people have spoken with their American counterparts, and I gather the feeling is

[Traduction]

**M. Conger:** C'est bien ce qu'un nombre d'associations d'hommes d'affaires nous ont dit. Nous aimerions certainement que ce soit vrai. Nous pouvons concevoir que ce sera là l'approche la plus appropriée dans les régions du pays où le secteur privé est très actif. Mais elle ne sera peut-être pas aussi efficace dans les régions du nord des Prairies, par exemple, où une part importante des crédits du programme Canada au travail est affectée, car il n'y a pas beaucoup d'entreprises dans ces régions. Dans toutes les parties du pays où l'infrastructure des affaires est forte, on peut prévoir que cette approche trouvera de nouvelles applications, à condition qu'elle fonctionne.

**Le président:** Pensez-vous que les montants affectés à la mise en œuvre de ce projet sont suffisants pour attirer le secteur privé et le pousser à créer des emplois innovateurs?

**M. Conger:** Un certain nombre de ces choses restent à prouver. Il s'agit de faire une étude d'ensemble assez complète du programme après qu'il ait été mis en place pendant un an. A mon avis il entraînera la création d'emplois. C'est également l'opinion qui a été exprimée par certains hommes d'affaires et organismes commerciaux avec lesquels nous avons été en rapport. Dans quelle mesure le programme entraînera la création d'emplois reste à prouver.

**Le sénateur Walker:** N'avez-vous aucun précédent dans ce domaine?

**M. Conger:** Non, nous n'avons pas de précédent pour ce type d'approche. Les États-Unis ont mis en œuvre un programme qui y ressemble un peu et en vertu duquel l'employeur reçoit un bénéfice s'il augmente de 2% le nombre de ses employés par rapport aux chiffres de l'année précédente. Dans le cas d'une société qui en fait prend rapidement de l'expansion, suivant le cours normal des choses, l'employeur reçoit donc automatiquement un bénéfice.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce bénéfice provient-il d'une subvention ou d'un crédit d'impôt?

**M. R. A. Friesen, Conseiller spécial, directeur de la politique de l'impôt et des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** Je crois que c'est sous la forme de crédit d'impôt.

**Le sénateur Flynn:** Le programme envisagé en vertu du présent bill n'est pas aussi généreux que celui qui existe aux États-Unis.

**M. Conger:** Il n'est certainement pas aussi généreux, d'autant plus que l'employeur doit attester que le nouvel employé n'aurait pas été embauché sans l'encouragement offert en vertu du programme. En d'autres termes, lorsqu'une société est en voie d'expansion et a déjà construit les installations dont elle a besoin, elle n'est pas admissible au crédit d'impôt pour les nouveaux employés embauchés alors qu'un tel employeur aurait droit au crédit d'impôt en vertu du programme américain.

**Le sénateur Desruisseaux:** Quel a été le taux de succès ou d'échec du programme américain?

**M. Friesen:** Il est trop tôt pour dire si le programme américain a été un succès. Certains de nos employés ont discuté avec leurs homologues américains et j'ai l'impression



[Text]

that it is too early to determine whether or not the program in the United States has been a success.

**Senator Walker:** How long has the American scheme been in place?

**Mr. Conger:** My impression is that it is a year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there any limiting factor as to the number of innovative jobs that a company might provide?

**Mr. Conger:** There would be no cap on it, no. The Canada Employment and Immigration Commission does administer a somewhat similar program whereby it provides cash grants to companies to encourage them to hire youths. It is fairly attractive inasmuch as it is in the form of an immediate grant and not something that would become available later.

**Senator Connolly (Ottawa West):** A taxable grant?

**Mr. Conger:** Yes. In that case, the average number of employees taken on by a firm is 1.2. So, one part of the answer is that we would expect, perhaps, that there would not be employers applying in respect of 50 employees or 100 employees.

**Senator Molson:** How were the figures of \$1.50, \$1.75 and \$2 per hour arrived at?

**Mr. Friesen:** The government had a commitment of about \$100 million. Based on that, it seemed likely that a reasonable target for a single year would be 50,000 jobs, and the figures were worked back from that.

**Senator Flynn:** I think Senator Molson is wondering why the credit would be \$2 in one area and \$1.50 or \$1.75 in another.

**Mr. Friesen:** The program is tilted in favour of the areas of high unemployment.

**Senator Laird:** Has any thought been given to the matter of increased administration costs in respect of these certificates, and so forth?

**Mr. Friesen:** A great deal of thought has been given to that aspect. I think the program design provides for as little additional administration as one could possibly conceive in a program such as this. The pieces of paper involved are really quite minimal. The person seeking employment goes to the Canada Manpower Centre and obtains a slip of paper indicating that he qualifies under the program. He is then referred to employers. When he obtains employment, an agreement is executed between the employer and Canada Manpower.

**Senator Flynn:** In each case?

**Mr. Friesen:** Yes, in each case, although I think it is contemplated that a group of employees might be covered under a single contract. In filling out his tax return, the employer will calculate the amount of the credit. There will be

[Traduction]

qu'il est encore trop tôt pour déterminer si oui ou non le programme des États-Unis a été un succès.

**Le sénateur Walker:** Depuis combien de temps fonctionne le programme américain?

**M. Conger:** Je crois que c'est depuis un an.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Existe-t-il un facteur limitatif quant au nombre des emplois innovateurs qu'une société peut fournir?

**M. Conger:** Il n'y a pas de limite. La Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration administre un programme un peu similaire en vertu duquel elle accorde des subventions en argent aux sociétés pour les encourager à embaucher des jeunes. Ce système est très séduisant d'autant plus qu'il est sous la forme d'une subvention immédiate et non sous la forme d'avantages qu'il serait possible d'obtenir ultérieurement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Une subvention imposable?

**M. Conger:** Oui. Dans ce cas, le nombre moyen d'employés embauchés par une entreprise est de 1.2. Ainsi, une première partie de la réponse serait que nous nous attendrions, peut-être, qu'aucun employeur ne présente une demande pour 50 ou 100 employés.

**Le sénateur Molson:** Comment en est-on arrivé aux montants de \$1.50, \$1.75 et \$2.00.

**M. Friesen:** Je pourrais peut-être répondre à cette question. Le gouvernement s'était engagé à \$100 millions. Il semblait donc vraisemblable que pour une année, 50,000 emplois constituent une cible raisonnable; les montants ont été déterminés à partir de ce chiffre.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que le Sénateur Molson se demande pourquoi le crédit serait \$2.00 dans une région et de \$1.50 ou \$1.75 dans une autre.

**M. Friesen:** Le programme favorise les régions où le chômage est élevé.

**Le sénateur Laird:** Songe-t-on à hausser les coûts d'administration en ce qui concerne les certificats et le reste?

**M. Friesen:** Nous y avons beaucoup songé. Je crois que le programme prévoit aussi peu de coûts d'administration supplémentaires que cela peut se concevoir dans le cas d'un programme comme celui-ci. La paperasserie est réduite à sa plus simple expression. Celui qui recherche un emploi se rend au centre de Main-d'œuvre du Canada afin d'obtenir une formule indiquant qu'il est admissible au programme. Il est ensuite recommandé à des employeurs. Lorsqu'il obtient un emploi, une entente est conclue entre l'employeur et Main-d'œuvre Canada.

**Le sénateur Flynn:** Dans chaque cas?

**M. Friesen:** Oui, dans chaque cas, bien que je crois qu'on songe à ce qu'un groupe d'employés puisse être couvert par un seul contrat. Lorsqu'il remplit sa déclaration d'impôt, l'employeur calcule le montant du crédit. L'employeur utilise un barème prescrit pour calculer le montant du crédit.

[Text]

a prescribed schedule which the employer will use to calculate the amount of the credit.

**The Chairman:** Who will develop the calculation of the credit?

**Mr. Friesen:** The calculation is already provided in the legislation. Are you referring to the formula?

**The Chairman:** There was some cross-fire between the sponsor of the bill and another senator in connection with the interpretation of the bill in this respect. I should like to have a clear statement from you as to how one does the calculation. As I understand it, the credit is arrived at and is then brought into income.

**Mr. Friesen:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The amount of the credit.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Friesen:** Perhaps I should work through an example. Taking the example of a small business in an area qualifying for a tax credit of \$2 an hour, the employer would know he qualifies based on the fact that he would have executed an agreement with the CEIC. The employer knows he has an employee in respect of whom he can claim the credit. The contract will state quite clearly that he is only entitled to a credit for a maximum of 40 hours' work a week, up to a maximum of nine months.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is the maximum credit the employer can claim on his tax return?

**Mr. Friesen:** Yes, in respect of that employee.

**The Chairman:** And that credit is claimed, you say, for one taxation year, or for all time as far as this program is concerned?

**Mr. Friesen:** The employer can only get the credit for that employee for a nine-month period.

**The Chairman:** Once?

**Mr. Friesen:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can the employer not get the credit in the second year if he continues to employ that person?

**Mr. Friesen:** Not unless it happens that the second year is part of the nine-month period. It could happen, for example, that an employer, operating on a calendar year basis, hires an individual on July 1, with the result that he would receive credit for a six-month period for the year in which he hired the employee and credit for a three-month period in the following year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What you are saying is that it is a maximum credit of nine months per job?

**Mr. Friesen:** That is correct.

[Traduction]

**Le président:** Qui fera le calcul du crédit?

**M. Friesen:** Le calcul est déjà prévu dans la loi. Voulez-vous parler de la formule?

**Le président:** Il y a eu quelques échanges de vue entre le parrain du bill et un autre sénateur en ce qui concerne l'interprétation du bill à cet égard. J'aimerais que vous nous expliquiez ce calcul. D'après ce que je comprends, on calcule le crédit et on l'ajoute ensuite au revenu.

**M. Friesen:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Le montant du crédit.

**Le président:** Oui.

**M. Friesen:** Je devrais peut-être donner un exemple. Prenons l'exemple d'une petite entreprise dans une région admissible à un crédit d'impôt de \$2.00 l'heure; l'employeur saurait qu'il est admissible parce qu'il aurait conclu une entente avec le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada. L'employeur sait qu'il a embauché un employé pour lequel il peut demander le crédit. Le contrat établira très clairement qu'il ne peut l'obtenir que pour un maximum de quarante heures de travail par semaine jusqu'à concurrence de neuf mois.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est le crédit maximal que l'employeur peut demander dans sa déclaration d'impôt sur le revenu?

**M. Friesen:** Oui, en ce qui a trait à cet employé.

**Le président:** Et ce crédit peut-être demandé, dites-vous, pour une année d'imposition ou tant que durera le programme?

**M. Friesen:** L'employeur ne peut obtenir de crédit pour cet employé que pour une période de neuf mois.

**Le président:** Et une seule fois?

**M. Friesen:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Ne peut-il pas l'obtenir pour la deuxième année s'il continue à employer cette personne?

**M. Friesen:** Non, à moins que la période de neuf mois n'empiète sur la deuxième année. Il pourrait arriver par exemple qu'un employeur, dont l'exercice financier commence le 1<sup>er</sup> janvier, embauche un employé le 1<sup>er</sup> juillet et bénéficie d'un crédit pour les six mois pendant lesquels il aura embauché l'employé et d'un autre pour les trois premiers mois de l'année suivante.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites donc que, pour chaque emploi, le crédit accordé ne peut correspondre à une période de plus de neuf mois?

**M. Friesen:** C'est cela.



[Text]

**Senator Flynn:** In the first year of employment the employer receives a credit for nine months, and thereafter there is no credit?

**Mr. Friesen:** That is correct.

**Senator Flynn:** Taking the example of an employee at a wage rate of \$10,000, the credit would amount to \$2 per hour for 1,440 hours, or \$2,880. The employer then adds the amount of \$2,880 to his cost of \$10,000—

**Mr. Friesen:** Well, in effect, on your tax return.

**Senator Flynn:** All right, you add that to your income.

**Mr. Friesen:** That is correct, so your net deduction for that employee is \$10,000 minus the \$2,880 which the government has, in effect, paid you as a subsidy by allowing you to reduce your income taxes. So what you are getting a deduction for is your net cost.

**Senator Flynn:** In fact you get \$2,880, but you pay tax on the same amount—40 per cent, let us say. Is that it?

**Mr. Friesen:** Yes, that is correct. The point I was trying to make is that by bringing the amount into income, its effect is to give you a deduction for your net cost, that is the real cost to the employer, net of the subsidy. And then, taking your example, you subtract the \$2,880 from your tax payable for the year.

**The Chairman:** Have you got that now?

**Senator Molson:** Well, it comes out at a lot less than \$2 out of \$5.

**Senator Flynn:** It is about 40 per cent.

**Mr. Friesen:** It depends entirely on the tax rate. There seemed to be some concern about the fact that it is taxable, and I see some heads nodding, so perhaps I should comment on that. The fact that it was taxable was taken into account in designing the program, and it is a fairly critical feature of the program that employers should not be allowed to make a profit from the program just by hiring somebody and letting him sit. That was one of the reasons for bringing the amount into income, because when you work through the figures in the various provinces with the minimum wage, the effect of the program is to reduce the cost of hiring an employee to a nominal amount but there still is an actual out-of-pocket cost.

**Senator Flynn:** Let me look at this again. You get, as I say, this amount of \$2,880 credit. Where do you put that in your financial return?

**Mr. Friesen:** You subtract it from your tax payable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Wait a minute, now, that is not what he is asking you. He is asking how you get it into your taxable income.

**Senator Flynn:** But you don't add it to your income.

**Mr. Friesen:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Au cours de la première année d'emploi, l'employeur ne bénéficie d'un crédit que pour une période de neuf mois, et c'est tout?

**M. Friesen:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Prenons l'exemple d'un employé qui touche un salaire annuel de \$10,000 dollars, le crédit se calculerait à raison de deux dollars l'heure pour 1,440 heures. Il serait donc de \$2,880. L'employeur ajouterait cette somme de \$2,880 aux \$10,000 que lui coûte l'employé...

**M. Friesen:** Dans sa déclaration d'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** C'est cela, il faut ajouter cette somme au revenu.

**M. Friesen:** Exactement et la déduction nette dont vous bénéficiez pour cet employé est de \$10,000 dollars moins les \$2,880 dollars que le gouvernement vous a versés comme subvention en vous permettant de réduire vos impôts. Vous obtenez donc une déduction au titre de vos coûts nets.

**Le sénateur Flynn:** En réalité, vous obtenez \$2,880, mais vous payez de l'impôt sur le même montant, au taux de 40 p. 100 par exemple. Est-ce exact?

**M. Friesen:** C'est cela. J'essayais d'expliquer qu'en ajoutant ce montant au revenu, vous obtenez une déduction au titre de vos coûts nets, c'est-à-dire ce qu'il en coûte réellement à l'employeur, le montant net de la subvention. Puis, pour reprendre votre exemple, vous soustrayez les \$2,880 dollars des impôts à verser pour cette année.

**Le président:** Avez-vous bien compris?

**Le sénateur Molson:** Cela revient donc à beaucoup moins que deux dollars sur cinq.

**Le sénateur Flynn:** Ce taux est d'environ 40 p. 100.

**M. Friesen:** Tout en dépend. On semble s'inquiéter du fait que ce soit imposable. J'en vois qui font signe que oui, aussi vais-je apporter quelques précisions. Nous avons tenu compte du fait que cet élément était imposable, en concevant le programme, et l'un de ses aspects assez inquiétant est que les employeurs ne puissent être autorisés à en profiter en se contentant d'employer quelqu'un à ne rien faire. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons inclus ce montant dans le revenu, parce que lorsqu'on étudie les chiffres obtenus dans les diverses provinces en ce qui concerne le salaire minimum, on constate que le programme a pour effet de réduire le coût d'embauchage d'un employé à un montant infime, mais qu'il reste malgré tout une somme à déboursier.

**Le sénateur Flynn:** Permettez-moi de revoir cette question. Vous obtenez, comme je vous le dis, ce crédit de \$2,880. Où figure-t-il dans votre déclaration d'impôt?

**M. Friesen:** Vous le soustrayez des impôts à verser.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un instant, ce n'est pas ce qu'il vous demande. Il vous demande comment l'incorporer au revenu imposable.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous ne l'ajoutez pas à votre revenu.

**M. Friesen:** Mais si.

[Text]

**Senator Flynn:** But you don't get it from the government. You get a credit that is deemed to be income, so you have to add that to your income. You get this \$2,880 more and you are taxed on this amount.

**Mr. Friesen:** You add it to your income and you are, in effect, taxed on it.

**Senator Flynn:** But when do you get the credit?

**The Chairman:** You get it after you calculate the deductions at \$2 an hour for that time.

**Senator Flynn:** But you have to deduct it from somewhere. Do you deduct it from the tax?

**Senator Connolly (Ottawa West):** What you do under clause 1 of the bill is add to your taxable business income the amount of the credit as deemed income. So now you have it in there, although you did not get it from the government, and it is deemed to be income and you are taxed on it. Then, when you compute the tax on that deemed income at your rate of 40, 50 or 60 per cent, you deduct the amount of this credit which is \$2,880.

**Fr. Friesen:** That is correct.

**The Chairman:** You certainly have to turn right and left pretty fast.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, you meet yourself coming back round the corner.

**Senator Flynn:** But you get about 60 per cent average credit on the tax on the credit.

**Mr. Friesen:** Yes, when you take into account the fact that it is taxed. I do not have the exact figures, but you will find that it works out at considerably more for a small business than for a large one.

**Senator Flynn:** I was thinking of a 40 per cent average. Some businesses would pay less and therefore they would have a greater return. I was thinking that the average rate would be about 40 per cent, but they say 60 per cent of \$2.

**Mr. Conger:** Perhaps I can be helpful there. For a firm paying the top corporate tax rate of 46 per cent, the net annual benefit would be \$1,685 per job, whereas for a smaller firm at the 25 per cent rate it would be \$2,340.

**Senator Flynn:** Coming back to the question of urgency, we were told that it was very important to have this bill passed tomorrow. Do you really think it makes that much difference whether it is passed tomorrow or next week? I am not saying this because I want to delay it in any way, but I would like to find out what the urgency is. Is it necessary to put all these forms into place and so on?

**The Chairman:** I understand there is a lot of paperwork to be done.

**Senator Flynn:** Is that it? We were told it was very urgent to start the operation of the plan.

**Mr. Conger:** If someone is involved in the unemployment area, then the problems of unemployment and the real urgency of getting programs for the unemployed, programs that can be

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais vous ne l'obtenez pas du gouvernement. Vous obtenez un crédit qui est assimilé à un revenu et vous devez donc l'ajouter à votre déclaration. Vous touchez \$2,880 de plus et vous êtes imposé sur cette somme.

**M. Friesen:** C'est cela.

**Le sénateur Flynn:** Mais quant obtenez-vous ce crédit?

**Le président:** Après avoir calculé vos déductions à raison de \$2 l'heure.

**Le sénateur Flynn:** Mais il faut bien que vous le déduisiez de quelque chose. Est-ce de l'impôt?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il faut, en vertu de l'article 1 du projet de loi, ajouter à votre revenu professionnel imposable la part du crédit qui est assimilée à un revenu. Il doit donc figurer dans votre déclaration bien qu'il ne vienne pas du gouvernement et il est assimilé à un revenu. Vous êtes imposé la-dessus. Et lorsque vous calculez l'impôt à payer sur ce revenu au taux de 40, 50 ou 60 p. 100, vous déduisez ce crédit qui s'élève à \$2,880.

**M. Friesen:** C'est exact.

**Le président:** Il faut vraiment penser à tout.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous obtenez environ 60 p. 100 de crédit d'impôt sur le montant de ce crédit.

**M. Friesen:** Oui, si vous tenez compte du fait qu'il est imposable. Je n'ai pas les chiffres exacts, mais vous constaterez que ce crédit est nettement plus élevé pour une petite entreprise que pour une grosse.

**Le sénateur Flynn:** Je pensais à une moyenne de 40 p. 100. Certaines entreprises paieraient moins et feraient donc un plus gros profit. Je pensais que le taux moyen était d'environ 40 p. 100, mais apparemment il serait de 60 p. 100 de \$2.00.

**M. Conger:** Je pourrais peut-être vous aider. Pour une entreprise ayant le taux d'imposition maximal sur les sociétés de 46 p. 100, son bénéfice annuel net serait de \$1,685 par emploi tandis que pour une entreprise dont le taux d'imposition est de 25 p. 100, ce bénéfice s'établirait à \$2,340.

**Le sénateur Flynn:** Pour en revenir à la question de l'urgence, on nous a dit qu'il était de la plus haute importance que ce projet de loi soit adopté demain. Est-ce que cela ne revient pas au même si ce projet de loi est adopté demain ou la semaine prochaine? Je ne dis pas cela parce que je veux le retarder, mais j'aimerais savoir pourquoi il est si urgent. Est-ce qu'il est nécessaire de faire tout cela?

**Le président:** Je sais qu'il y a beaucoup de paperasserie à remplir.

**Le sénateur Flynn:** Vraiment? On nous a dit qu'il fallait commencer à appliquer ce plan le plus rapidement possible?

**M. Conger:** Si l'on travaille dans le secteur du chômage, alors on se préoccupe des problèmes du chômage, de l'urgence de l'application de programmes destinés aux chômeurs et qui



[Text]

helpful to them, are close to one's heart. In those terms, and in terms of pressure from the public, we are anxious to have the program available for March 1.

**Senator Flynn:** If you had had it last year it would have been much better, wouldn't it? That is what you mean.

**Mr. Conger:** In terms of what remains to be done between now and March 1, when the act may be proclaimed, there is the drafting of regulations and, following that, the preparation of what we hope will be very helpful self-explanatory literature to businessmen so that they will be able to judge for themselves whether they are eligible under this program, and then get all this into each of our 450 Manpower centres before the end of the month.

**Senator Flynn:** These regulations and this literature you speak of are not yet ready?

**Mr. Conger:** That is correct.

**Senator Flynn:** But you must have had a fairly good idea of what you wanted to do by way of regulation and publicity.

**Mr. Conger:** To finalize or publicize regulations at this stage would be rather presumptuous.

**Senator Flynn:** What I find rather difficult to understand—and I think Senator Connolly found it so too—is that the job has to be a new job; it cannot be another job in a given area. You say “innovative”; what do you mean by that?

**Mr. Conger:** Well, it has to be an additional job.

**Senator Flynn:** Additional only?

**Mr. Conger:** And one that the employer would not have created in the absence of this incentive. I should point out that the word “innovative” is not one that I would have used in the context of this program.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I used it.

**Senator Flynn:** It was used by the sponsor of the bill.

**Mr. Conger:** As an example, it could be the case of a person who had four people in a shipping room and who generally got his goods out on time. Some days, however, because of the way the orders come in, he is not able to get them out on time. Such an employer, with this kind of incentive, might say, “It is not worth my while to pay another person in the shipping room \$5 an hour, but it is worth my while to have a net cost of, say, \$3.50, because it will mean I will be able to guarantee my customers that they will get their goods shipped on the day the order is placed.”

**Senator Flynn:** That would not qualify, would it?

**Mr. Conger:** That would qualify, yes. Perhaps it is not innovative, but it is a job that the employer would not have created because he just did not have the throughput, on average, to keep all of his people busy all of the time; but with

[Traduction]

peuvent leur être utiles. C'est pourquoi, et il ne faut pas négliger non plus la pression du public, nous voulons mettre celui-ci en place dès le 1<sup>er</sup> mars.

**Le sénateur Flynn:** Si ce programme avait été adopté l'année dernière, cela aurait été encore mieux, n'est-ce pas? C'est ce que vous voulez dire.

**M. Conger:** Avant d'adopter la loi, il faut encore rédiger le règlement et préparer des notes explicatives destinées aux entrepreneurs qui, nous l'espérons, leur seront très utiles afin qu'ils puissent juger par eux-mêmes s'ils peuvent bénéficier de ces crédits. Il faut ensuite diffuser tous ces renseignements dans chacun de nos 450 centres de main-d'œuvre avant la fin du mois.

**Le sénateur Flynn:** Le règlement et les notes dont vous parlez ne sont pas encore prêtes?

**M. Conger:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous devez avoir une idée bien précise de ce que vous voulez faire en matière de règlement et de publicité.

**M. Conger:** Terminer la rédaction du règlement ou le diffuser serait assez présomptueux à ce stade.

**Le sénateur Flynn:** Ce que je trouve difficile à comprendre, et je crois que le sénateur Connolly est de mon avis, est que cet emploi dont vous parlez doit être un nouvel emploi; ce ne peut pas être un autre emploi dans une région donnée. Vous dites “nouveau”. Que voulez-vous dire?

**M. Conger:** Ce doit être un emploi supplémentaire.

**Le sénateur Flynn:** Supplémentaire seulement?

**M. Conger:** Un emploi que l'employeur n'aurait pas créé si ce stimulant n'existait pas. Je vous signale que je n'aurais pas utilisé le mot «innovateur» à propos de ce programme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je l'ai utilisé.

**Le sénateur Flynn:** Il a été utilisé par le parrain du projet de loi.

**M. Conger:** À titre d'exemple, il pourrait s'agir de quelqu'un qui aurait quatre personnes dans une salle d'expédition et qui, généralement, expédie les marchandises dans les délais prévus. Mais certains jours, à cause de l'ordre dans lesquels les commandes arrivent, il ne peut les expédier à temps. Cet employeur, considérant cette prime d'encouragement, pourrait se dire: «il ne vaut pas la peine de verser \$5.00 l'heure à un autre employé dans la salle de l'expédition, mais il serait avantageux pour moi d'avoir un coût net de, disons, \$3.50, parce que je pourrai ainsi garantir à mes clients que leurs marchandises seront expédiées le jour même où elles seront commandées».

**Le sénateur Flynn:** Cela ne serait pas admissible, n'est-ce pas?

**M. Conger:** Oui, ce serait admissible. Peut-être n'est-ce pas une innovation, mais c'est un poste que l'employeur n'aurait pas comblé, parce que dans l'ensemble, il n'avait pas suffisamment de travail pour occuper tout le temps son personnel. Mais

[Text]

the lower cost of this job he felt that it was in his own corporate interest to take on this extra person.

**Senator Flynn:** And this one would qualify?

**Mr. Conger:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** Let us take a bigger organization such as a shipbuilding company.

**Mr. Conger:** Yes.

**Senator Flynn:** Say they have 500 people working for them and they get a big order tomorrow and hire another 500, are they creating new jobs qualifying under this bill?

**Mr. Conger:** The employer has to certify—

**Senator Flynn:** It is not a question of certification. I am putting the facts. You know the facts. The employer cannot change them.

**Mr. Conger:** If it would require 500 people to deliver that ship on time, then there is really no way that he could legitimately take advantage of this program.

**Senator Flynn:** It is a rather subtle distinction.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think what you are telling us is that there will be a great deal of discretion in the hands of the officer in the employment office. Is that not correct?

**Mr. Conger:** That is not the way it is designed, sir; that is not the intention of the way that we would administer it. The reality is that you really cannot read what is in people's minds.

**Senator Flynn:** I would like to read what is in the legislators' mind, or at least in the government's mind.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Take Senator Flynn's example. Suppose a shipbuilding company decides to bid on a certain contract only because they know they can get some help, and otherwise would not be bidding on it. Say they will need 200 employees to carry it out. How would the employment office look at that?

**Mr. Conger:** That is an important issue. It is one of the issues we will have to come to grips with in drafting the regulations.

**Senator Flynn:** You did not envisage it.

**Mr. Conger:** It was something that came up yesterday, so I can answer part of it, or at least, I can table some of the thoughts that were going through my mind. In terms of, say, a ship for the Forces that was only going to be manufactured in Canadian yards, in any event we would be concerned. If this incentive were to result in one yard getting it where another yard in Canada would not get it, I think that would be of significant concern—as a result of the yards being in a \$2 area and the other yard in a \$1.50 area—because the program would not have resulted in a net increase in employment in the country.

[Traduction]

vu la rémunération inférieure de ce poste, il a cru de son propre intérêt d'engager cet autre employé. Il s'agit en fait d'un cinquième expéditeur.

**Le sénateur Flynn:** Et celui-ci serait admissible.

**M. Conger:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Prenons maintenant une entreprise plus importante, une société de construction navale par exemple.

**M. Conger:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Disons qu'elle a 500 employés, qu'elle reçoit demain une grosse commande et embauche 500 employés de plus. A-t-elle créé de nouveaux emplois qui sont admissibles aux termes du présent projet de loi?

**M. Conger:** L'employeur doit attester . . .

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas une question d'attestation. L'expose les faits. Vous connaissez les faits. L'employeur ne peut pas les changer.

**M. Conger:** S'il est nécessaire d'engager 500 nouveaux employés pour terminer le navire dans le délai prévu, alors il n'a réellement aucune chance de profiter légitimement de ce programme.

**Le sénateur Flynn:** C'est une distinction plutôt subtile.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois comprendre, d'après ce que vous dites, que ce sera en grande partie laissé à la discrétion de l'agent du bureau de la main-d'œuvre. Est-ce exact?

**M. Conger:** Ce n'est pas la façon dont cela a été conçu, monsieur. Nous n'avons pas l'intention de l'administrer de cette façon. En réalité, nous ne pouvons pas vraiment savoir ce que les gens pensent.

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais bien pouvoir lire ce qui est dans l'esprit du législateur, ou au moins du gouvernement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Prenons l'exemple du sénateur Flynn. Supposons qu'une compagnie de construction navale décide de présenter une soumission pour un certain contrat, ne serait-ce qu'en raison de l'aide qu'elle peut obtenir à défaut de quoi elle ne présenterait pas de soumission. Disons qu'elle a besoin de 200 employés pour exécuter le travail. Comment le bureau de la main-d'œuvre réagirait-il?

**M. Conger:** C'est une importante question. C'est une des questions que nous allons devoir étudier à fond en préparant les règlements.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne l'avez pas envisagé.

**M. Conger:** C'est quelque chose qui a été soulevé hier, je peux donc y répondre en partie. Je peux au moins vous communiquer certaines des idées qui me sont venues à l'esprit. Si l'on parle, par exemple, d'un navire pour les Forces armées qui ne serait construit que sur un chantier naval canadien, je pense que nous serions concernés. Si, à cause de cette prime d'encouragement, un chantier naval obtenait le contrat, tandis qu'un autre ne l'obtenait pas, je pense que, dans ce cas, cela poserait un problème important—le fait qu'un des chantiers navals se situe dans une région à \$2 de l'heure et l'autre dans une région à \$1.50 de l'heure. Ce genre d'écarts poserait un



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** As between areas, yes, but what of the job itself, regardless of area? Here the new jobs are created because all of a sudden they have decided that otherwise they would not be bidding on this contract. They say, "Now we probably can qualify, so we will bid." So they bid and they get the contract. Then they come to you and say, "We would not have bid, so we want the subvention for the 200 people we are going to hire."

**The Chairman:** I cannot see how you could make that qualify.

**Senator Flynn:** Probably not.

**Mr. Conger:** I would forecast that our approach will be, sir—and it is only a forecast—that a person will have to have obtained the contract before putting in an application under the program.

**Senator Flynn:** Of course. You would not get a ruling like you sometimes ask for from the income tax department.

**Mr. Conger:** I frankly see that as the only way out of it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As Senator Manning said last night, you have to be careful in distinguishing between a legitimate business having to take on extra people, because of the normal requirements and growth of its business, and this kind of situation, which is subsidized indirectly.

**The Chairman:** But, Senator Connolly, it appears to me that the basic thing you have to look at is this: If an employer tenders on the construction of a ship, then he is committing himself to X dollars for that job. Therefore, he must calculate all its costs. He must know how many people he has to employ. Then, if under this legislation you recognize that, what you are saying is that this legislation would be available to him to bail himself out of bidding lower than the real cost of the job.

**Senator Flynn:** That is fine, but what if you approach the same problem from another direction? Say you have a small shipbuilder who builds only yachts. Say he has been out of business for a year or so and then launches into building a few yachts and in the process really creates jobs for this little business. It is a new business. It appears to me that he would qualify, whereas the other one who is already in business would not, although it is the same type of business.

**The Chairman:** Senator Flynn, I think your example has this difference: the man you have talked about is in business.

**Senator Flynn:** There is one in business and there is one who is not in business, let us say.

[Traduction]

problème, parce que cela ne représenterait pas une embauche nette pour le pays.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour ce qui est des régions, d'accord, mais en ce qui concerne l'emploi lui-même, sans tenir compte de la région? Ici de nouveaux emplois sont créés, parce que tout d'un coup, ils ont décidé qu'autrement ils ne feraient pas d'offre pour ce contrat. Ils se disent «maintenant, nous pouvons probablement répondre aux exigences donc nous ferons une offre». C'est ce qu'ils font et ils obtiennent le contrat. Ensuite ils viennent vous voir en disant: «Nous n'aurions pas fait d'offre, donc nous voulons une subvention pour les 200 personnes que nous allons embaucher.»

**Le président:** Je ne vois pas comment ce cas pourrait être admissible.

**Le sénateur Flynn:** Il ne le pourrait probablement pas.

**M. Conger:** Voici la formule que je prévois—il s'agit bien d'une prévision—la personne devrait déjà avoir décroché le contrat, avant de formuler une demande d'emploi en vertu du programme.

**Le sénateur Flynn:** Bien sûr. Vous ne pourriez obtenir une décision comme vous pouvez parfois en demander du service de l'impôt sur le revenu.

**M. Conger:** D'après moi, c'est la seule issue.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comme le sénateur Manning l'a dit hier soir, il faut soigneusement faire la distinction entre une entreprise légitime, qui doit prendre du personnel supplémentaire à cause des exigences et de la croissance normales de son entreprise, et un cas de ce genre, où les bénéficiaires reçoivent des subventions indirectement.

**Le président:** Sénateur Connolly, il me semble que l'élément de base à vérifier est le suivant: si un employeur fait une offre concernant la construction d'un navire, il s'engage ensuite à débours X dollars pour accomplir la tâche. Par conséquent, il doit en calculer tous les coûts. Il doit savoir le nombre de personnes dont il aura besoin. Ensuite, si conformément à ce projet de loi vous reconnaissez cela, ce que vous entendez c'est qu'il lui permettra d'éviter de faire une offre inférieure au coût réel du travail à accomplir.

**Le sénateur Flynn:** Je vois votre point de vue, mais comment s'y prendre si vous aborder la même question sous un autre aspect? Vous avez, mettons, un petit chantier naval qui ne construit que des bateaux de plaisance. Disons qu'il se trouvait sans travail pendant un an ou deux, et ensuite il se lance dans la construction de quelques bateaux de plaisance et au cours des opérations, il crée réellement des emplois pour cette petite entreprise. Dans ce cas, cela constitue une nouvelle entreprise. Il me semble qu'alors il répondrait aux normes, contrairement à l'autre qui est déjà dans les affaires, bien qu'il s'agisse du même type d'entreprise.

**Le président:** Sénateur Flynn, je pense que la distinction type dans votre exemple est la suivante: la personne dont vous avez parlé est déjà dans les affaires.

**Le sénateur Flynn:** Disons qu'il y en a un qui est déjà dans les affaires et l'autre ne l'est pas.

[Text]

**The Chairman:** Overall he can do better if he can hire several more people; but the volume of his business would not justify his paying the going rate.

**Senator Flynn:** But if he qualifies and gets it, he may be in a better position than someone else who is doing exactly the same thing.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Molson:** Surely a person in the position of the shipbuilder who intends to build so many yachts, or who takes a contract to build a ship, will have to have a certain number of employees which would conform to the historical or normal practice in that industry. In other words, if he is going to build five yachts he is probably going to have to have 20 employees, say. If he had only two employees and he came along and asked for help, or, at least, credit, because he could use 20, he would obviously be turned down because he did not have a viable base from which to operate.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Molson:** But if he had 20 employees and he came along and said he could take on two more on this basis, then surely he would get the credit.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Molson:** Isn't this what we are dealing with? Isn't that true of a contract to build a tanker as well? If he takes a contract to build a tanker, he will need roughly the same number of people he had when he built a comparable ship in the past. He cannot start with no employees and then come along and say he wants credit for 500 employees. Is that not more or less the approach?

**Mr. Conger:** Yes. However, the question was that a yard might have 500 employees for a year and then get an order for an extra ship which would drive the yard up to 1,000 employees. The answer, I think, is that the reason for his going up to the 1,000 was that he had received his shipbuilding contract. If one were to adopt in the regulations the approach that there would be no agreement between the commission and the employer until after a contract were obtained, then it would be very difficult for him to make the case that the reason he needed the extra 500 employees was because of this program. It just would not follow. He needed the 500 because he was successful in tendering.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I should like to refer to page 7 of the bill, clause 7(4). The witness is saying nine months. Toward the bottom of the subclause it says, "for a period of not more than 12 months". Which should it be?

**Mr. Conger:** It is proposed that we start the program on the basis of nine months.

**Senator Connolly (Ottawa West):** By regulation?

[Traduction]

**Le président:** Globalement, il peut mieux se tirer d'affaires s'il peut embaucher quelques personnes de plus, mais le chiffre d'affaires de son entreprise ne justifierait pas le paiement du taux de salaire actuel.

**Le sénateur Flynn:** Mais s'il répond aux normes et obtient le contrat, il sera peut-être dans une meilleure situation que quelqu'un d'autre qui fait exactement la même chose.

**Le président:** C'est vrai.

**Le sénateur Molson:** Une personne, notamment un constructeur de navires qui a l'intention de construire tant de yachts ou qui s'engage par contrat à construire un navire, devra sûrement employer un certain nombre de personnes, ce qui serait conforme à l'usage traditionnellement en vigueur dans cette industrie. Autrement dit, s'il s'apprête à construire cinq yachts, il devra probablement embaucher, disons, 20 employés. S'il n'en a sous ses ordres que deux et va demander de l'aide ou, tout au moins, un crédit parce qu'il peut embaucher 20 personnes, la demande lui sera évidemment refusée parce qu'il n'a pas une base d'exploitation suffisamment sûre.

**Le président:** C'est vrai.

**Le sénateur Molson:** Par contre, s'il avait sous ses ordres 20 employés et s'il venait dire qu'il peut en employer deux autres, il pourrait alors sûrement obtenir un crédit supplémentaire.

**Le président:** C'est vrai.

**Le sénateur Molson:** Ne s'agit-il pas là de la question que nous traitons? N'en est-il pas ainsi dans le cas d'un contrat prévoyant la construction d'un navire-citerne? Si le constructeur s'engage à construire un navire-citerne, il aura besoin d'à peu près le même nombre de personnes qu'il avait engagé auparavant pour les travaux de construction d'un bateau de dimensions semblables. Il lui est impossible de commencer sans employés puis de venir demander le crédit prévu pour 500. N'est-ce pas là à peu de choses près la façon de procéder?

**M. Conger:** Oui. Cependant, un chantier pourrait employer 500 personnes pendant une année et se voir octroyer un contrat pour la construction d'un navire supplémentaire, ce qui l'obligerait à porter le nombre de ses employés à 1,000. À mon avis, cette augmentation découle du fait qu'il a obtenu son contrat. Si dans le règlement, on parlait du point de vue qu'il n'y aurait aucun accord entre la commission et l'employeur avant la signature d'un contrat, il serait alors très difficile pour l'employeur de prouver qu'il a besoin de 500 employés supplémentaires. Cette situation ne serait pas logique. Sa soumission ayant été acceptée, il a besoin de ces employés supplémentaires.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, j'aimerais traiter du paragraphe 4 de l'article 7 du projet de loi, à la page 7. Le témoin a mentionné 9 mois. Vers la fin du paragraphe, il est stipulé «pendant une période maximale de 12 mois». Que faut-il retenir?

**M. Conger:** On se propose de faire démarrer le programme en fixant la période à 9 mois.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par règlement?



[Text]

**Mr. Conger:** Yes, sir. That is one of the things that we shall be looking at. There are some people who say that a 12-month period is necessary and others who say that six months is adequate.

**Senator Molson:** Nine months is the intention. It is within the 12 months prescribed?

**Mr. Conger:** Yes, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I have a question on a very technical point. Since we are looking at the question of regulations, Senator Forsey asked a question yesterday about the implications of clause 7(6): as to why, first, the definitions of "eligible employer," "eligible employment" and "eligible worker" were not spelled out in the legislation; and why the Minister of Employment and Immigration and Treasury Board are both involved in the making of the regulations. Why not say something to the effect that the Governor General, by order in council, may make regulations, and so on? I think Senator Phillips mentioned the point today.

**The Chairman:** The basic consideration here is that we have insisted, in connection with other bills, that in the case of those terms which enter so much into the substance of a bill the definition should be contained in the bill. The reason why I asked my opening questions was because I thought we might be prepared, having regard for the purpose of this legislation and the emergency nature of it, to say, without establishing a precedent, that the emergency nature was such that we were prepared to go along with it. In those circumstances, I would suggest that in our report we should include some observations, so that it cannot be suggested later that we have established a precedent which differs from the approach we have taken in connection with other bills.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or abandoned our principles.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Flynn:** There is something more to it. It means that by giving this power, even with the reservation that you suggest we should make in the report, Mr. Chairman, these definitions can be changed every day, and that the effect of the legislation will also be changed by the changes in the definitions. We are really telling the government, "You can spend so much in this manner. You can open the door or you can close it."

**Senator Phillips:** I agree with the honourable senator. That is a point that I wanted to emphasize this afternoon, but I had a difficult time—

**The Chairman:** But didn't you?

**Senator Phillips:** Not to the extent that I should have liked. I had a difficult time confining my remarks to within a limited time.

**The Chairman:** It is a matter of degree, is it not?

[Traduction]

**M. Conger:** Oui. C'est un des aspects que nous devons envisager. Certains affirment qu'une période de 12 mois est nécessaire, d'autres que 6 mois suffisent.

**Le sénateur Molson:** L'objectif visé est 9 mois. Cette période rentre dans les 12 mois prévus?

**M. Conger:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, j'ai une question qui porte sur un point de forme. Puisque nous étudions la question des règlements, hier, le sénateur Forsey a posé une question au sujet de la portée du paragraphe 7(6) du bill; il s'est d'abord interrogé sur la raison pour laquelle la définition des termes «employeur admissible», «emploi admissible» et «travailleur admissible» n'a pas été donnée dans la mesure législative; et sur la raison pour laquelle le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le Conseil du trésor participent tous deux à l'établissement des règlements. Pourquoi ne pas stipuler que le gouverneur en conseil peut, par décret en conseil, établir des règlements? Je pense que le sénateur Phillips a soulevé ce point aujourd'hui.

**Le président:** Lors de l'étude des autres bills, nous avons toujours insisté sur le principe voulant que les termes qui constituent l'essentiel du libellé d'un projet de loi soient définis dans ce dernier. J'ai posé mes questions préliminaires parce que j'ai pensé que nous pourrions être disposés à accepter sous cette forme, la présente mesure législative, compte tenu de l'objectif d'urgence de celle-ci, et ce, sans créer de précédent. Dans ces conditions, je propose d'inclure certaines observations dans notre rapport, afin qu'on ne puisse pas faire observer ultérieurement, en ce qui concerne d'autres projets de loi, que nous avons créé un précédent, en ne suivant pas la méthode que nous avons adoptée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou abandonné nos principes.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Il y a encore un autre aspect de la question. Cela signifie qu'en conférant ce pouvoir, même avec les réserves que vous proposez de formuler dans le rapport, monsieur le président, ces définitions peuvent être modifiées à n'importe quel moment, ce qui modifiera également l'application de la mesure législative. Enfin, nous disons au gouvernement: «Vous pouvez dépenser un montant donné de cette façon. Vous pouvez permettre ou interdire de dépenser ces sommes.»

**Le sénateur Phillips:** Je suis d'accord avec l'honorable sénateur. C'est un point sur lequel je voulais insister cet après-midi, mais j'ai eu des difficultés...

**Le président:** Mais ne l'avez-vous pas fait?

**Le sénateur Phillips:** Pas autant que j'aurais voulu le faire. J'ai eu des difficultés à formuler mes remarques dans un délai bref.

**Le président:** C'est une question de degré, n'est-ce pas?

[Text]

**Senator Phillips:** In my view, it is a very important point.

**Mr. Friesen:** Perhaps I might comment on that. The program represents a new approach. The Minister of Finance has indicated that it is a new approach. It is an experimental approach. No one is absolutely sure as to whether it will work. For that reason, it is important that—

**Senator Flynn:** I feel sure that it will not work in one aspect.

**Mr. Friesen:** For that reason it is important that there should be a good deal of flexibility with regard to the definitions, that the definitions can be adjusted in the light of experience.

**The Chairman:** But the bill does provide basic limits on the flexibility that you would be getting under this clause, is that not right?

**Mr. Friesen:** That is right; but I think it would be very difficult for a group of officials sitting in Ottawa to define every possible situation—

**The Chairman:** I am not objecting to that. I am merely pointing out something that I thought you should be urging in favour of the bill, which is that there is a limit—

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, you may be asking the witness to say something on behalf of the minister. I should like to come back to that point. However, before doing so, there is another side to the problem which raises a number of questions. I refer to the definition of "eligible worker". If I create a new job, no doubt that job would qualify, but in order to fill that position I would use someone who is already out of a job. I would not qualify if I took on a competent person to do the job if that person were already employed.

**Mr. Conger:** That is right. There are two purposes involved. The first is to create additional jobs and the other is to get at some of the people who have been unemployed for an extended period of time and who, as a result of being continually told "no", are starting to lose their self confidence and self respect. The purpose is to try to use the subsidy as a means of getting those people back into the labour force.

**Senator Phillips:** Mr. Chairman, I am sorry to interrupt. I am not a member of the committee—

**The Chairman:** You are entitled to ask questions.

**Senator Phillips:** I understand that. I am intrigued by the witness' statement that the purpose is to "get at" people in a certain category. Could the witness tell us a little more about that?

**Mr. Conger:** I will make a simple statement, to ensure that I am answering the senator's question.

**Senator Phillips:** Just reply to the point we are trying to get at.

**Mr. Conger:** If we did not have the requirement that an employee be out of work for eight weeks, there is the likelihood that the one who was successful in getting the job would be someone who was out of work for perhaps one week.

[Traduction]

**Le sénateur Phillips:** À mon avis, il s'agit d'un point très important.

**M. Friesen:** Je pourrais peut-être formuler des observations à ce sujet. Ce programme représente une nouvelle méthode. C'est du moins ce qu'a indiqué le ministre des Finances. Il s'agit d'une méthode expérimentale. Personne n'est absolument certain des résultats qu'elle donnera. Pour cette raison, il est important que...

**Le sénateur Flynn:** Je suis certain qu'elle ne donnera pas de résultats sous un certain rapport.

**M. Friesen:** Pour cette raison, il est important de pouvoir faire preuve d'une grande souplesse en ce qui concerne les définitions, afin de pouvoir les ajuster en fonction de l'expérience acquise.

**Le président:** Mais le projet de loi prévoit des limites fondamentales à la flexibilité qu'offrirait cette disposition n'est-ce pas?

**M. Friesen:** C'est exact; mais j'estime qu'un groupe de hauts fonctionnaires d'Ottawa aurait extrêmement de mal à définir toutes les situations possibles...

**Le président:** Mes réserves portent sur autre chose; je signale simplement que vous devriez insister sur un aspect positif du projet de loi, celui de la limitation...

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, vous demandez peut-être au témoin de se prononcer au nom du ministre. Je voudrais revenir là-dessus. Auparavant, un autre aspect du problème présente un certain nombre de questions. Je veux parler de la définition de «travailleur admissible». Si je crée un nouvel emploi, il serait sûrement admissible. Mais je devrais faire appel à quelqu'un qui est déjà au chômage. Je n'aurais pas le droit d'engager une personne qui est déjà employée.

**M. Conger:** C'est exact. Deux objectifs sont visés; le premier consiste à créer de nouveaux emplois, et le second à atteindre certaines personnes au chômage depuis une longue durée et qui, s'étant vus refuser continuellement du travail, commencent à perdre confiance en elles-mêmes. Il s'agit donc d'essayer d'utiliser cette subvention pour ramener ces personnes dans la population active du pays.

**Le sénateur Phillips:** Monsieur le président, je suis désolé de vous interrompre. Je ne suis pas membre du Comité...

**Le président:** Vous avez le droit de poser des questions.

**Le sénateur Phillips:** En effet; je me demande ce que le témoin veut dire lorsqu'il parle «d'atteindre» une certaine catégorie de citoyens. Pourrait-il ajouter quelques mots à ce sujet?

**M. Conger:** Je me limiterai à une brève remarque, pour être sûr de répondre à la question du sénateur.

**Le sénateur Phillips:** Limitez simplement votre réponse à ce que nous essayons de comprendre.

**M. Conger:** S'il n'était pas nécessaire qu'un employé admissible soit au chômage depuis 8 semaines au moins, il se pourrait alors qu'un heureux candidat ait été sans emploi pendant une semaine seulement.



[Text]

**Senator Flynn:** Or not at all.

**Mr. Conger:** Yes. Consequently those who are in the pool of those who are out of work for eight weeks would remain out of work for nine, 10, 11, or 12 weeks, and so on, and, when the economy recovered, they would probably belong to the category of those who are termed "unemployable" due to the fact that they may have lost their self confidence or self respect.

**Senator Phillips:** I am sorry, Mr. Chairman, that I missed certain remarks. I suppose I could go on and make it a little difficult for the witness, but that is really not my function today. Would it be fair to ask the witness to explain why part-time employees are not included?

**Mr. Conger:** Yes. What we wanted to do was to help create full-time jobs rather than part-time jobs. Our experience has been that if one creates part-time jobs, what one does is to encourage into the labour force people who are not already in it and who have not been looking for jobs. The main reason, therefore, for the idea of the full-time job, was to ensure that we do not induce into the labour force people who had not been there before.

**The Chairman:** For eight weeks.

**Mr. Conger:** Yes.

**Senator Phillips:** Mr. Chairman, may I ask the witness why anyone would want to enter the labour force on a part-time basis?

**The Chairman:** But there are part-time jobs, are there not?

**Senator Phillips:** Yes, I am fully aware of that, Mr. Chairman—I am sure that in your office you employ part-time people—but as I interpreted the witness' remarks, he said they did not wish to encourage people to enter part-time employment. I am asking, basically, what is wrong with part-time employment, because a heck of a lot of people have to enter part-time employment in order to meet today's cost of living. Would you tell me what is wrong with that, sir?

**Mr. Conger:** I am sorry. I perhaps expressed myself poorly. I did not intend to say that we did not want to encourage people to take part-time employment. We do not want to encourage people into the labour force who otherwise were content to be outside of it. What we are really trying to do is create full-time jobs for people who have been looking unsuccessfully for full-time employment for some time. That is the target for this program.

**Senator Phillips:** Mr. Chairman, this is a problem that I often have to deal with, and I through you, sir, would like to refer it to the witness. I am frequently faced with a situation in which a wife, because of the domestic financial situation, finds that she has to go to work, applies to Manpower, and Manpower says to the lady in question, "But you have certain

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Ou qu'il n'ait pas été en chômage du tout.

**M. Conger:** Oui. Par conséquent, ceux qui font partie des chômeurs sans emploi depuis 8 semaines resteraient en chômage pendant 9, 10, 11 ou 12 semaines et ainsi de suite, et ensuite, avec la relance de l'économie, ils appartiendraient probablement à la catégorie de ceux que l'on qualifie «d'inemployables» tout simplement parce qu'ils ont bien pu perdre confiance en eux-mêmes.

**Le sénateur Phillips:** Monsieur le président, je suis désolé d'avoir manqué certaines remarques. Je pourrais poursuivre et compliquer un peu la tâche du témoin, mais ce n'est réellement pas ma fonction aujourd'hui. Puis-je lui demander de nous expliquer pourquoi les employés à temps partiel ne sont pas visés?

**M. Conger:** Oui, nous voulions aider à la création d'emplois à plein temps plutôt qu'à temps partiel. Notre expérience nous a montré que si l'on crée des emplois à temps partiel, on encourage l'entrée dans la population active de personnes qui n'en faisaient pas partie et qui ne cherchaient pas des emplois. C'est pourquoi l'objectif principal visé par l'emploi à plein temps était d'assurer que nous n'encourageons pas l'entrée dans la population active de personnes qui n'y étaient pas auparavant.

**Le président:** Pendant huit semaines.

**M. Conger:** Oui.

**Le sénateur Phillips:** Monsieur le président, puis-je demander au témoin pourquoi une personne voudrait faire partie de la population active à temps partiel?

**Le président:** Mais il existe des emplois à temps partiel, n'est-ce pas?

**Le sénateur Phillips:** Oui, je le sais bien, monsieur le président; dans vos bureaux, vous embauchez peut-être vous même des personnes à temps partiel; mais si j'ai bien compris les remarques du témoin, il a dit qu'il ne voulait pas encourager les personnes à entreprendre un travail à temps partiel. Au fond, je demande pourquoi ne pas chercher un travail à temps partiel, puisqu'un bon nombre de personnes doivent accepter un travail à temps partiel pour arrondir le mois. Quel mal y a-t-il en cela, monsieur?

**M. Conger:** Je suis désolé. Je me suis peut-être mal exprimé. Je n'ai pas voulu dire que nous ne voulions pas encourager les gens à accepter un travail à temps partiel. Nous ne voulons pas encourager la participation dans la population active des personnes qui autrement choisissaient de ne pas y participer. En fait, ce que nous essayons de faire est de créer des emplois à plein temps pour des personnes qui en cherchent un depuis quelque temps et qui n'ont pas réussi à en trouver. C'est le but du programme.

**Le sénateur Phillips:** Monsieur le président, c'est un problème que je rencontre souvent et j'aimerais le signaler au témoin. On me présente souvent le cas d'une femme qui, en raison de la situation financière du ménage, se trouve dans l'obligation de travailler; elle fait une demande d'emploi à la main-d'œuvre où l'on dit à cette femme en question: «Mais vous tombez dans

[Text]

qualifications. Your husband is earning 'X' number of dollars. We are not interested in you." What do you do in that case?

**Mr. Conger:** I would hope that we would not take that approach, sir. Our appreciation of the labour market now is that part-time jobs are relatively easier to obtain than full-time jobs, and that is why this program is directed towards full-time jobs.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, I would like to return to a situation that was touched upon by Senator Flynn a little earlier. If an eligible employer creates eligible employment to which he promotes one of his employees who is not eligible, he does not get a tax credit; but a non-eligible employment which has been vacated now becomes occupied by an eligible employee, achieving the purpose of your bill by two transactions instead of one. What happens in this situation?

**Mr. Conger:** I guess we are caught between two objectives. One is to have a straight, simple program that people can understand, that they will not be frightened of because of the association with the Income Tax Act, that can easily be explained, and that is not going to use a lot of bureaucrats and a lot of subjective judgments by bureaucrats. On the other hand, there are examples, such as you have just quoted, which I think a lot of people would say met the intent of the legislation. Unfortunately, the two things just do not go together.

Another advantage, in addition to what I said in my opening statement about the comparison of this form of job creation with the more traditional one, is that this approach will require significantly fewer public servants per job created than comparable approaches; but a situation such as you describe would unfortunately be ineligible.

**Senator Flynn:** On the question of the regulations, Mr. Chairman, we do not have the minister here, but if we wanted to be consistent with our previous practice I think we should get a commitment from him that in the next session he will propose amendments to the act explicitly to include in it the essential definitions.

**The Chairman:** Yes. You can assume that they certainly should be ready by that time.

**Senator Flynn:** Yes. I think also we should have some commitment by the minister, or the government, that they will do that in the next session. Of course, it may be urgent to start the program, and it may be useful also for them to experiment with the definitions; but at least we should get the commitment that in the next session they will amend the legislation in order to let us know exactly where they are going and where they are trying to go; because at this time it is quite clear to me that they are not sure. They want to go somewhere, but exactly where they do not know. We can give them a period of experimentation, but as far as Parliament is concerned I think it is unacceptable that this legislation should remain as is

[Traduction]

une certaine catégorie. Votre mari gagne «X» dollars, nous ne pouvons pas vous aider.» Que faire alors?

**M. Conger:** J'espère, monsieur, que cela ne serait pas notre réponse. Selon la façon dont nous voyons le marché du travail actuel, il est relativement plus facile d'obtenir un emploi à temps partiel qu'un emploi à plein temps et c'est la raison pour laquelle ce programme est orienté vers les emplois à plein temps.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, j'aimerais reprendre l'exemple donné par le sénateur Flynn un peu plus tôt. Si un employeur admissible crée un emploi admissible auquel il nomme un de ses travailleurs qui n'est pas admissible, il ne peut pas obtenir de crédit d'impôt; mais un poste non-admissible qui devient vacant maintenant est occupé par un travailleur admissible, ce qui permet d'atteindre l'objectif de votre projet de loi en deux étapes au lieu d'une. Qu'arrive-t-il alors?

**M. Conger:** Nous avons le choix entre deux objectifs: le premier est d'adopter un programme très simple que les gens pourront facilement comprendre et qui ne leur fera pas peur parce qu'il est lié à la Loi de l'impôt sur le revenu et qui ne fera pas appel à un grand nombre de bureaucrates ou un grand nombre de jugements subjectifs de la part de bureaucrates. D'autre part, il y a des cas, comme les exemples que vous venez de mentionner qui, selon l'avis de plusieurs, satisfont à l'esprit de la loi. Malheureusement, ce sont deux choses qui ne vont tout simplement pas de pair.

Il y a un autre avantage, en plus de ce que j'ai dit dans ma déclaration d'ouverture pour ce qui est de comparer ce genre de programme de création d'emplois à un programme plus traditionnel et c'est que cette approche exige beaucoup moins de fonctionnaires par poste créé qu'un système comparable; mais il est très regrettable qu'une situation comme celle que vous venez de décrire doive être considérée inadmissible.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne les règlements, monsieur le président, le ministre n'est pas parmi nous aujourd'hui, mais si nous voulions respecter nos pratiques antérieures, je pense que nous devrions obtenir de lui qu'il s'engage à proposer, au cours de la prochaine session, des modifications à la loi de manière à y inclure explicitement les définitions les plus importantes.

**Le président:** Oui. On peut supposer qu'elles seront prêtes à ce moment.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Je pense que nous devrions obtenir du ministre ou même du gouvernement, qu'il s'engage, d'une manière ou d'une autre, à le faire au cours de la prochaine session. Bien entendu, il peut être urgent de lancer ce programme dès maintenant et il pourrait peut-être leur être utile d'essayer ces définitions; mais nous devrions au moins obtenir qu'ils modifient la loi au cours de la prochaine session de manière à ce que nous sachions exactement ce qu'il en est et ce qu'ils essaient de faire; car au moment où je vous parle, il me semble très clair qu'ils ne sont pas très sûrs de leur coup. Ils veulent atteindre un objectif, mais ils ne savent pas exactement lequel. Nous pouvons leur donner le temps de faire des expé-



[Text]

during the whole period of the program, if it is going to be extended for more than a year.

**The Chairman:** This committee is sitting in the morning, and I think the minister is supposed to return to Ottawa tonight, is he not?

**Mr. Conger:** I am not certain, sir. I do not know what his schedule is.

**Senator Flynn:** Then I would move that the committee meet tomorrow morning to hear the minister, if he is here, on that point, because I can understand the officials not being able to give answers to these questions, since they are in the realm of policy.

**The Chairman:** Mr. Cullen will be familiar with our practice about asking for undertakings, because he has given them and he has lived up to them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is another precaution that we should think of, Mr. Chairman, perhaps. I am not sure whether regulations made under a provision of this kind are required to be filed within a certain length of time, but we might specify that as soon as these regulations are promulgated they be tabled in the Senate for our consideration at that time.

**The Chairman:** Well, that would be by way of undertaking.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it might be a help to us.

**The Chairman:** That is what we did when we were studying the income tax bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** On regulations?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Good. Well then, we have a precedent for it.

**The Chairman:** Yes. And the minister gave an undertaking. Are there any other questions?

**Senator Phillips:** Mr. Chairman, what is the procedure for tomorrow morning? I have a number of questions.

**The Chairman:** The procedure for tomorrow morning is that we will meet at 9:30 and have a sitting of the committee to deal with a different bill. If at any time during the morning the minister responsible for this proposed legislation becomes available, we will interrupt the hearing on the other bill and hear him. I cannot tell you what time that will be.

**Senator Phillips:** I appreciate that, Mr. Chairman, but I have certain questions which I feel the minister should answer.

**The Chairman:** Anything further?

**Senator Flynn:** If he is not available, what are we going to do?

**The Chairman:** Let's cross that bridge when we come to it. I think you worry most about bridges that you never catch up to.

[Traduction]

riences, mais pour ce qui est du Parlement, il est inacceptable que cette loi demeure inchangée pendant toute la durée du programme, surtout si on le prolonge au-delà d'un an.

**Le président:** Le comité se réunit demain matin et je pense que le ministre est censé retourner à Ottawa ce soir, n'est-ce pas exact?

**M. Conger:** Je ne suis pas certain, monsieur. Je ne connais pas son programme.

**Le sénateur Flynn:** Je propose donc que le comité se réunisse demain matin pour entendre le ministre, s'il est présent, témoigner à ce sujet, car je comprends bien que les hauts fonctionnaires ne puissent répondre à ces questions, puisqu'elles relèvent du domaine de la politique.

**Le président:** M. Cullen sait que nous avons l'habitude de demander aux ministres de s'engager car il a déjà lui-même pris des engagements et les a menés à bien.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous devrions peut-être envisager de prendre une autre précaution, monsieur le président. J'ignore si les règlements édictés en vertu d'une disposition de cette nature doivent être déposés dans un délai donné, mais nous pourrions préciser que ces règlements doivent être soumis à la considération du Sénat dès qu'ils sont adoptés.

**Le président:** Eh bien, cela pourrait être considéré comme un engagement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et cela pourrait nous être utile.

**Le président:** C'est ce que nous avons fait lorsque nous avons étudié le projet de loi sur l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A propos des règlements?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Très bien. Un précédent a donc été créé.

**Le président:** Oui. Et le ministre s'est engagé.

D'autres questions?

**Le sénateur Phillips:** Monsieur le président, que ferons-nous demain? J'ai un certain nombre de questions à poser.

**Le président:** Demain, le comité se réunira à 9 h 30 pour étudier un autre bill. Si le ministre chargé de l'application de la mesure législative proposée peut se libérer demain matin, il comparaitra devant nous et nous interrompons l'étude de l'autre projet de loi. Je ne peux cependant vous donner l'heure précise de sa visite.

**Le sénateur Phillips:** Je comprends fort bien cela, monsieur le président, mais j'ai un certain nombre de questions à poser et je crois que c'est le ministre même qui devrait y répondre.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Flynn:** Si le ministre ne peut comparaître, que ferons-nous alors?

**Le président:** Ne mettez pas la charrue devant les bœufs. Je crois que vous vous préoccupez trop des éventualités.

[Text]

**Senator Flynn:** It is not a question of worrying, I can assure you, Mr. Chairman. I am just curious because I like to see how your mind travels in advance.

**The Chairman:** You will see it in the morning. Let us come to a conclusion on this. We have had a development of the provisions of this bill, which I think was the intention when we referred it to committee, and, subject to that, the matter stands until tomorrow morning in the hope and expectation that the minister will be available on this question of regulations. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Subject to that, and depending on the result of his appearance, we may well be in a position to report the bill sometime tomorrow. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could I just add one thing, Mr. Chairman? If there is difficulty about Mr. Cullen coming tomorrow, perhaps the Minister of Finance could come.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Phillips:** They are both in the House of Commons. I have no objection to either one, but I want to be able to ask one or the other.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I move we adjourn.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, February 2, 1978.

At 9.30 a.m.

**The Chairman:** Honourable senators, before we deal with Bill C-13, you will recall that yesterday afternoon we were dealing with Bill C-23 and we had concluded the evidence given by Mr. Conger and Mr. Friesen. There was one point which was left open, and that was in clause 7, subclause (6), which gives authority to the Minister of Employment and Immigration to recommend to Treasury Board the preparation and issuing of regulations dealing with certain definitions. The feeling of the committee—and I think perhaps it is reasonably well known to you, Mr. Minister—is that we do not like regulations that legislate, and the feeling here was that the evidence showed that this bill is an urgent, emergency bill and it is experimental, so, therefore some flexibility and working out of the administration is required. We do not propose, therefore, to interfere immediately with the question of legislation by regulation, but we felt that by the end of a year the regulations should have taken such form, and flexibility would have been recognized in the regulations, that they should be put into the legislation. We were prepared to accept an undertaking that that would be done at the next session, and then go ahead and deal with the bill. The idea of inviting you here this morning was to discuss this matter with you and to ask you if you are prepared to give that kind of undertaking.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas que nous nous préoccupions outre mesure. Je vous assure, monsieur le président, je suis simplement curieux et j'aime bien voir de quelle façon vous planifiez les travaux.

**Le président:** Vous verrez bien demain matin. Venons-en donc aux conclusions. Nous avons étudié en détail les dispositions du présent bill, ce à quoi on s'attendait lorsqu'on l'a déferé au comité, et ainsi donc, la question reste à l'étude jusqu'à demain matin dans l'espoir que le ministre pourra éclaircir cette question des règlements. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Compte tenu de ces éléments, nous devrons peut-être reporter l'étude du bill à un moment quelconque de la journée de demain. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je ajouter seulement une autre chose, monsieur le président? Si M. Cullen ne peut se présenter à cette tribune demain, pourquoi le ministre des Finances ne viendrait-il pas, lui?

**Le président:** Évidemment.

**Le sénateur Phillips:** Ces deux ministres siègent maintenant à la Chambre des communes et j'aimerais poser mes questions à l'un ou l'autre d'entre eux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je propose que la séance soit levée.

Le comité suspend ses travaux.

Ottawa, le jeudi 2 février 1978.

À 9 h 30.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de commencer l'étude du projet de loi C-13, vous vous souviendrez qu'hier après-midi nous avons examiné le bill C-23 et que nous avons ainsi mis fin au témoignage de MM. Conger et Friesen. Un seul point est resté en suspens, à savoir le paragraphe (6) de l'article 7, autorisant le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, sur recommandation du Conseil du trésor, à rédiger et à publier un règlement sur certaines définitions. L'airs du Comité, et je pense qu'il vous est peut-être assez bien connu, monsieur le ministre, c'est qu'il n'aime pas les règlements qui tiennent lien de loi et puisque les témoignages nous ont fait sentir l'urgence du projet de loi et son caractère expérimental, il faut faire preuve d'une certaine souplesse dans l'énoncé des dispositions administratives. Nous n'avons donc pas l'intention de nous mêler, dans l'immédiat, de la question de légiférer par l'entremise de règlements, mais ceux-ci, à notre avis, auraient dû, au bout d'une année, atteindre un stade d'élaboration leur permettant d'être insérés dans le projet de loi, tout en faisant preuve d'une certaine souplesse. Nous étions disposés à vous demander de vous engager à remettre ce travail à la session suivante pour pouvoir ensuite poursuivre l'étude du bill. Si nous vous avons invité à témoigner ici ce matin, c'est justement pour discuter de ce problème avec vous et pour vous demander si vous êtes disposés à prendre cet engagement.



[Text]

**The Honourable Jack Sydney George Cullen, Minister of Employment and Immigration:** Mr. Chairman, I think the furthest I can go at this stage is to give an undertaking to consider what you are suggesting. As you have indicated, this is innovative, and what we are endeavouring to do is to maintain as much flexibility as we can so that it will have the impact we want it to have—that is, an increment in the number of people who will be working as a result of this particular program. Certainly, the regulations, as such, will have to be gazetted in any event, so they will be public information.

I am dealing at this particular phase with two other colleagues, the Minister of Finance and the Minister of National Revenue. As you know, the funding will not come forward until individual businesses file their applications on their income tax returns.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They have to file their applications with Employment and Immigration in the first place?

**Hon. Mr. Cullen:** Yes, that is right, to participate in the program. They will sign the form indicating that this will in fact be incremental. But when the actual funding will come into their hands, as the result of a sort of tax rebate which they will get the following year, will depend on how quick they are to get this in, and I would imagine that this is only one aspect that we shall be considering. We would like to look at the numbers to see just what impact it has had and what impact, whether negative or positive, the regulations have had on a particular business. So I am prepared to say this morning that I have your representations and I am prepared to look at them. I am no more fond of legislation by regulation than you are, but, given the fact that we have an innovative program, I want to maintain the flexibility. We are going a long way here with business and we are saying that we trust business. We are prepared to do this, and we are restricting the number of people we will need in the bureaucracy to administer the program. So I am prepared to look at it to see just how feasible that would be to incorporate that into the legislation. Some of the regulations may, for that matter, be cast in bronze, in any event, and so it will be automatic. This is the way it will have to be done. I can see no problem, but a program like this needs absolute flexibility if it is going to work.

**Senator Flynn:** But, Mr. Chairman, may I point out to the minister that our concern is mainly with subparagraph (a) which defines "eligible employment", "eligible employer" and "eligible worker". This is the essence of the legislation, and you are going to have the power to, in fact, orient the legislation whatever way you want. You could say "eligible employer" is any employer and that "eligible employment" is any employment. I do not mind that. I think it would probably be a safer formula than the one you are trying to establish by the intention you indicate you have in mind. But we are more seriously concerned with these definitions than with the prescription of the form and terms of agreement. These would probably be matters for regulations, and I do not think you

[Traduction]

**L'honorable Jack Sydney George Cullen, ministre de l'Emploi et de l'Immigration:** Monsieur le président, pour l'instant tout ce que je puis faire, c'est de demander qu'on étudie votre proposition. Comme vous l'avez signalé, est nouveau, et nous cherchons surtout à laisser au projet de loi autant de souplesse que possible pour qu'il ait tout l'effet que nous en escomptons, c'est-à-dire pour qu'augmente le nombre de personnes qui auront du travail grâce à ce programme-là. Évidemment, le règlement lui-même devra, de toute façon être publié officiellement et sera aussi rendu public.

Je suis à l'heure actuelle en pourparlers avec deux autres collègues, les ministres des Finances et du Revenu national. Comme vous le savez, les fonds seront débloqués seulement après que les entreprises particulières auront adressé leurs demandes concernant leurs déclarations fiscales.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils doivent donc d'abord faire parvenir leurs demandes au ministère de l'Emploi et de l'Immigration?

**L'honorable M. Cullen:** Oui, c'est exact, s'ils désirent participer au programme. Ils signeront la formule indiquant qu'ils auront droit à une certaine plus-value. Quant au moment précis où ils recevront les fonds, sous forme d'exonération fiscale dont ils bénéficieront l'année suivante, cela dépendra de leur empressement à déposer cette demande, et je suppose que ce n'est là qu'un des aspects dont nous aurons à nous occuper. Nous aimerions étudier les chiffres pour vérifier l'importance exacte de l'incidence qu'il a eue, et si le règlement en a, sur une entreprise donnée, un effet négatif ou positif. Ce matin donc, je suis prêt à dire que je vous ai entendu à ce sujet et que j'étudierai vos propositions. Je n'aime pas plus que vous légiférer par l'entremise de règlements, mais compte tenu du fait que nous avons un programme innovateur, je désire en préserver la souplesse. Nous ouvrons toute grande la porte au monde des hommes d'affaires et nous disons que nous leur faisons confiance. Voilà ce que nous sommes disposés à faire et nous limitons le nombre de personnes dont nous aurons besoin pour administrer le programme. Je suis donc tout à fait prêt à voir dans quelle mesure on pourrait incorporer les règlements au texte de loi. Certains d'entre eux seront peut-être de toutes façons coulés dans le bronze et le processus sera donc automatique. Voilà comment il faudra procéder. Je n'y vois aucune difficulté, mais si l'on veut qu'il réussisse un programme comme celui-ci doit être essentiellement fondé sur la souplesse.

**Le sénateur Flynn:** Mais, monsieur le président, pourrais-je signaler au ministre que nous considérons surtout l'alinéa a) qui définit «l'emploi admissible», «l'employeur admissible» et «le travailleur admissible»? C'est l'essence même du projet de loi et vous aurez en fait le droit de donner à ces expressions le sens que vous voulez. Vous pourriez dire qu'un «employeur admissible» c'est tout employeur, et qu'un «emploi admissible», c'est tout emploi. Cela m'est égal et je pense même que cette formule fera moins de problème que celle que vous essayez de créer, si j'en juge par les intentions dont vous nous avez fait part. Mais nous nous soucions davantage des définitions que des directives sur la formule et les conditions de l'entente. Ces derniers aspects feraient probablement l'objet de règlements et

[Text]

could put that into the legislation. What we are concerned with is the definitions, and this is the essence of the legislation.

**Hon. Mr. Cullen:** Well, senator, that is why I indicated that I am prepared to consider it. On the bald face of it, it does not seem to be a very real problem to prescribe who can participate in this particular program. We had questions in the house, as you are probably aware, asking if farmers would be included in this; about the case of a farmer who was losing money and who wanted to take advantage of the program; and about areas where the minimum wages do not apply. We had an amendment from the New Democratic Party about minimum wages and things of this nature. As a result of some concerns expressed by members of the house and, frankly, because of some concerns that we felt ourselves, we felt it essential that we should keep that definition, for the time being, as flexible as possible. Now, I am not hung up on that particular aspect of it, but I do not want, as a result of putting something into the legislation, to find out that I am cutting off employers and people who could have participated in the program but who are no longer able to do so unless I amend the legislation.

**The Chairman:** Our proposal does not involve the incorporation of anything in this legislation at this time. It simply says that at the end of a year we will expect that the regulations will have been in shape and will have reflected the flexibility that you feel is required, and at that time you should be able to legislate on the definitions.

**Senator Flynn:** We realize you are going fishing, but we think that in a year you would know what kind of fish you were after.

**Hon. Mr. Cullen:** Well, first of all, whoever happens to have this portfolio at that time would not thank me for making a solid commitment like that. We are looking at a program for two years as an innovative and pilot program. I can say quite candidly that I see no reason why it could not be done at that time, because at that time people will have had an opportunity to see how the program works and how they can participate in it, and we probably will not have any difficulty in defining "employer" or "employee". I appreciate what you are saying, Mr. Chairman, that you are not asking for its inclusion in the legislation at the present time, and I am saying to you that I am prepared to consider that, but that is as far as I can go today.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** The only thing is this, Mr. Chairman. In some of the questioning we had yesterday the officials, who gave us real help and good information, had some difficulty in that they said they did not know whether a particular situation would warrant participation in the program. I am not sure, therefore, whether it is clear even in their own minds—and I doubt if it could be because of the experimental nature of the program—exactly what they want to do.

[Traduction]

je ne crois pas que vous pourriez incorporer cela au projet de loi. Ce qui nous intéresse ce sont les définitions, et celles-ci sont au cœur même du projet de loi.

**L'honorable M. Cullen:** Justement, sénateur, c'est pourquoi j'ai dit que j'étais disposé à les étudier. De prime abord, ce ne semble pas vraiment être un problème d'avoir à définir les personnes pouvant participer à ce programme précis. Comme vous le savez probablement, des questions nous ont été posées en Chambre pour savoir par exemple si les fermiers pourraient y participer; il a été question d'un fermier qui perdait de l'argent et voulait profiter du programme; également de régions où la loi du salaire minimum ne s'applique pas. Le Nouveau parti démocratique a présenté une modification portant sur le salaire minimum et d'autres choses du genre. Suite à l'inquiétude exprimée par certains députés de la Chambre et, en toute franchise, à cause de certaines inquiétudes que nous avions nous-mêmes, il nous paraissait essentiel de donner pour le moment à ces définitions toute la souplesse possible. Je ne suis pas intraitable à ce sujet, mais je ne souhaiterais pas, après avoir inséré une disposition dans le texte de loi, découvrir que je fermais la porte à certains employeurs et à d'autres personnes qui auraient pu participer à la réalisation du programme, mais sont incapables de le faire sans que je modifie la loi.

**Le président:** Notre proposition ne sous-entend pas à l'heure actuelle l'insertion de quoi que ce soit dans la loi. Elle dit simplement que nous espérons qu'au bout d'un an les règlements auront pris forme et refléteront la souplesse qui, à votre avis, est nécessaire. A ce moment-là, vous devriez être en mesure de légiférer sur les définitions.

**Le sénateur Flynn:** Nous nous rendons compte que vous allez à la pêche mais nous pensons que dans un an vous saurez le genre de poisson que vous recherchez.

**L'honorable M. Cullen:** Tout d'abord, quiconque aura le présent portefeuille à ce moment-là ne me remercierait pas de prendre un engagement aussi ferme que cela. Nous envisageons un programme pilote et innovateur pour une période de deux ans. Je peux dire très franchement que je ne vois pas les raisons pour lesquelles il ne pourrait pas être réalisé à ce moment-là étant donné que les gens auront eu la possibilité de voir comment ce programme fonctionne, comment ils peuvent y participer, et nous n'aurons probablement aucune difficulté à définir les termes «employeur» ou «employé». Je fais cas de ce que vous dites, monsieur le président, à savoir que vous ne demandez pas son inclusion dans la loi actuellement et je vous précise que je suis prêt à en tenir compte, mais que c'est tout ce que je peux faire pour l'instant.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Il y a encore une question monsieur le président. Au cours de l'interrogatoire d'hier, les fonctionnaires, qui nous ont fourni une aide réelle et des renseignements très utiles, ont eu quelques difficultés, car d'après ce qu'ils ont déclaré, ils ne savaient pas si une situation donnée garantirait la participation au programme. En conséquence, je ne sais pas s'ils savent exactement ce qu'ils désirent faire, et je doute qu'ils le sachent, vu la nature expérimentale



[Text]

It is not perhaps as simple as might have been suggested a moment ago.

**Hon. Mr. Cullen:** What I am endeavouring to indicate is that we want to have a program here that will be accessible to the business community and particularly to the small businessman. We want to eliminate as much of the red tape and paper work as necessary in line with what my colleague, the Minister of State responsible for small business, indicated.

I suspect that we could have taken another year or so and drafted up regulations and put more into the bill than we have at this particular time; but given the principles of the bill and what we are endeavouring to do—that is, that it is a tax incentive as such—I do not see that it needs to be unduly complicated. An individual will know his own business; we will know from auditing how many employees he has had over a certain time frame and whether new employment is in fact incremental. The businessman is putting his signature on the line that this is in fact incremental and he will be making application under the Income Tax Act to indicate that it is incremental.

Mr. Chairman, Mr. Conger indicated that the evaluation and audit will only be effective or substantially completed in 18 months. In other words, people will be participating in it this year and filing their returns for last year. Therefore, and before we can actually get a substantial analysis of this program, 18 months will have gone by. We have a two-year program and so it is temporary. To extend it will require a new bill. The kinds of things I have been asked about will in fact be in the bill.

**Senator Flynn:** There is no time limit in the bill.

**Hon. Mr. Cullen:** Yes, two years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** March 31, 1978 to march 31, 1980, with a slop-over to 1981 for uncompleted contracts.

**Senator Flynn:** So at the end of two years, that is in 1980, you will have to come back to Parliament if you want to extend it to jobs after March, 1980.

**Hon. Mr. Cullen:** For anybody who files an application the day before March 31, 1980, the spill-over will be there for the following year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is only for tax purposes.

**Senator Flynn:** Any application after that would not be acceptable.

**Hon. Mr. Cullen:** That is correct, unless in the interim a new piece of legislation is passed or an amendment is made to the act such that we will continue in the same form.

**The Chairman:** I would take it that at March 31, 1980, your authority to enact any further regulations or changes in existing regulations would be gone.

**Hon. Mr. Cullen:** That is right. The regulations get their power from the bill and the bill would be terminated.

[Traduction]

du programme. La situation n'est peut-être pas aussi simple qu'on aurait pu le croire il y a un instant.

**L'honorable M. Cullen:** Ce que je m'efforce de préciser, c'est que nous désirons avoir un programme qui sera accessible au monde des affaires et, en particulier, aux petits hommes d'affaires. Conformément à ce qu'a indiqué mon collègue, le ministre d'État chargé des petites entreprises, nous désirons éliminer autant que possible les formalités et la paperasserie.

Je suppose que nous aurions pu consacrer une autre année ou plus à ces travaux, rédiger des règlements et étoffer davantage le bill qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Toutefois, compte tenu des principes du bill et de ce que nous nous efforçons d'obtenir, à savoir un véritable stimulant fiscal, je ne vois pas la nécessité de le rendre excessivement compliqué. Un particulier connaîtra sa propre entreprise; une vérification nous permettra de savoir combien d'employés il a engagé pendant une période donnée et s'il s'agit effectivement de nouveaux employés. L'homme d'affaires appose sa signature sur la ligne où il est stipulé qu'il s'agit de nouveaux employés et il fera une demande aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu à cet effet.

Monsieur le président, M. Conger a indiqué que l'évaluation et la vérification ne seront véritablement terminées que dans 18 mois. En d'autres termes, les gens y participeront cette année et rempliront leurs déclarations d'impôt pour l'année dernière. En conséquence, avant de pouvoir procéder à une analyse réelle de ce programme, 18 mois se seront écoulés. Nous avons un programme de deux ans, c'est donc temporaire. Il faudra un nouveau bill pour le proroger. Ce que j'ai réclamé se trouvera en fait dans le bill.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas de date limite dans le bill.

**L'honorable M. Cullen:** Si, deux ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les dates vont du 31 mars 1978 au 31 mars 1980, avec un empiètement sur 1981, pour les contrats non terminés.

**Le sénateur Flynn:** De sorte qu'au bout de 2 ans, à savoir en 1980, vous devrez revenir devant le Parlement si vous voulez étendre le bill aux emplois créés après le mois de mars 1980.

**L'honorable M. Cullen:** Si quelqu'un qui remplit une demande avant le 31 mars 1980, l'empiètement sera valable pour l'année suivante.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ceci aux fins d'impôt seulement.

**Le sénateur Flynn:** Toute demande formulée plus tard ne serait pas acceptable.

**L'honorable M. Cullen:** C'est exact, à moins qu'il ne soit voté une nouvelle loi provisoire ou qu'un amendement ne soit apporté à la loi.

**Le président:** Je suppose que le 31 mars 1980 vous n'aurez plus le droit de promulguer de nouveaux règlements ou de modifier ceux qui existent.

**L'honorable M. Cullen:** C'est exact. Les règlements tirent leur pouvoir du bill et celui-ci ne sera plus valable.

[Text]

**Senator Flynn:** You could not regulate retroactively.

**Hon. Mr. Cullen:** I hope not.

**Senator Molson:** So do we.

**Senator Flynn:** I am not too sure about that, because when you are processing the applications filed prior to March 31, 1980, you might find that the definition is too wide or too narrow. During the period there is no doubt that you can change it every day, on a daily basis.

**The Chairman:** Right up to and including March 30, 1980.

**Senator Flynn:** I am not too sure if he couldn't do it after that as well with respect to applications filed before that date.

**The Chairman:** They are without authority under the bill.

**Senator Flynn:** I am not sure of that at all.

**Hon. Mr. Cullen:** We have legal officers of the Crown who are much better lawyers than I am. I have not practised for ten years. I don't know about Senator Lang.

**Senator Flynn:** We know about the legal officers of the Crown. They quite often go around the law.

**Hon. Mr. Cullen:** No comment.

**The Chairman:** Sometimes we have differences of viewpoint.

**Hon. Mr. Cullen:** Yes, sir, quite definitely on occasion.

**The Chairman:** Are there any further questions? We will have to consider this, Mr. Minister, and settle the form of our report. We will try to do that some time this morning.

**Hon. Mr. Cullen:** I appreciate that very much. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, what do you suggest we do now?

**The Chairman:** I suggest that we go ahead now and deal with the matter of Bill C-23.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** What is your opinion?

**Senator Flynn:** My inclination is that we should repeat what we have always said about regulations. We should add in this particular case that the power is extremely wide, more so, I would say, than in previous cases because it touches the substance of the bill. We are really saying to the government that they can do whatever they want with this tax credit and apply it, as they wish, to new jobs. Then, in the circumstances, the program being experimental and lasting only two years, we would, because of the urgency and necessity, agree to let it go, realizing that in two years, if they wish to continue the program, they will have to come back to Parliament.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Il ne vous serait pas possible de régler de façon rétroactive.

**L'honorable M. Cullen:** J'espère que non.

**Le sénateur Molson:** Nous non plus.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en suis pas si sûr, car lorsque vous vous occuperez des demandes déposées avant le 31 mars 1980, vous vous apercevrez peut-être que la définition est trop vaste ou trop étroite. Pendant la période, il ne fait pas de doute que vous pourriez la modifier quotidiennement.

**Le président:** Jusqu'au 30 mars 1980 inclus.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas certain que cela ne puisse être fait ultérieurement, tout comme pour les demandes déposées avant cette date.

**Le président:** Ce pouvoir n'existe pas en vertu du bill.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en suis pas du tout certain.

**L'honorable M. Cullen:** Nous avons des juristes de la Couronne qui sont de bien meilleurs avocats que moi-même. Je n'exerce plus depuis 10 ans. Je ne sais pas ce qu'il en est pour le Sénateur Lang.

**Le sénateur Flynn:** Nous connaissons tous les juristes de la Couronne. Ils contournent très souvent la loi.

**L'honorable M. Cullen:** Sans commentaires.

**Le président:** Nous avons parfois des points de vue différents.

**L'honorable M. Cullen:** Oui Monsieur, c'est très net en certaines occasions.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Nous devons étudier tout cela monsieur le ministre, et établir la forme de notre rapport. Nous essayerons de le faire dans la matinée.

**L'honorable M. Cullen:** Je vous en suis très reconnaissant et vous en remercie.

**Le président:** Je vous remercie infiniment.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président que proposez vous que nous abordions maintenant?

**Le président:** Je propose que nous allions de l'avant et que nous nous occupions du Bill C-23.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Quelle est votre opinion?

**Le sénateur Flynn:** Je pense que nous devrions répéter ce que nous avons toujours dit au sujet des règlements. Nous devrions ajouter dans ce cas particulier que le pouvoir est extrêmement étendu, je dirais même qu'il l'est davantage que dans les affaires précédentes parce qu'il touche la substance même du bill. Nous disons en fait au gouvernement que les employeurs peuvent faire ce qu'ils veulent avec ce crédit d'impôt et «employer à leur guise pour des nouveaux emplois. Donc, étant donné les circonstances, vu que le programme n'est qu'expérimental et ne dure que 2 ans, nous devrions, par suite de l'urgence et de la nécessité, accepter de le laisser passer, étant entendu que dans deux ans, si on désire le maintenir, il sera nécessaire de revenir devant le Parlement. Je suis d'accord sur ce point.



[Text]

I would agree to that. I should have mentioned this to the minister when he was here, but I would suggest that, if in a year's time he were to report back to Parliament on the results of the experiment, that might be better. Perhaps we could express that hope in the report.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right. I do not know whether you looked at the debate in the House of Commons. They were pressing him very hard there about a report in a year. He gave us a better answer here this morning when he said in a year. What is meant by a year? Is it a year from now, or a year from March 31? This morning he said, "You know, we have to obtain the reports from the tax department, which are filed on April 1, 1979. Therefore, it may be difficult to pin him down to a year for a report, unless they could make a report on the work in the Employment Department; that is the problem."

**Senator Flynn:** That is what I am interested in, because the way the tax credit will be applied, once the regulations are in place we know how it will work. The Department of National Revenue will have no choice but to apply it in the manner set forth in the regulations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You want the amounts.

**Senator Flynn:** No, I do not want the amounts; I want to find out how many applications, which would constitute a report from the viewpoint of the objective of this legislation, which is to create jobs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why do we not list, then, items we would like to see in a report—such as, the number of applications, the number approved, the number disapproved, the maximum by province, let us say, and the maximum number that were given to any one company?

**Senator Molson:** That would be rather tricky, because it would involve subsidiaries and matters of that kind.

**Senator Flynn:** Perhaps it should not go into that many details, but certainly an approximation for regions could be given.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Surely.

**The Chairman:** With respect to that phase of it, it would appear that the place to mention that would be on third reading of the bill.

**Senator Flynn:** Yes, of course; but why should it not be contained in our report? Then, at least, we would hope that the minister would in one year's time let us have an interim report with respect to the number of applications and the number of jobs involved.

**The Chairman:** Let us just take a moment and put in the record exactly the minimum that we believe should be included in our report. Let us assume that the report itself will recommend approval without amendment. Then the practice in cases in which we have had undertakings, or where we have requested something that does not go as far as reflecting an

[Traduction]

J'aurais dû l'indiquer au Ministre lorsqu'il se trouvait ici mais je pense que si dans un an il est de retour pour rendre compte des résultats de l'expérience au Parlement, ça serait beaucoup mieux. Nous pourrions peut-être exprimer cet espoir dans le rapport.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est vrai. Je ne sais pas si vous avez examiné le débat de la Chambre des communes. On y poussait fortement le Ministre à présenter un rapport dans un an. Il nous a donné une meilleure réponse ici ce matin lorsqu'il a parlé d'un délai d'un an. Qu'entend-on par un an? S'agit-il d'un an à compter de maintenant ou un an à compter du 31 mars? Il déclarait ce matin: «Vous savez, il nous faut obtenir les rapports du service de l'impôt, lesquels sont déposés le 1<sup>er</sup> avril 1979.» Par conséquent, il peut s'avérer difficile de l'obliger à remettre son rapport d'ici un an, à moins qu'ils ne puissent faire un rapport sur le travail au ministère de l'Emploi; voilà le problème.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce qui m'intéresse, parce que si l'on considère la façon dont le crédit d'impôt sera appliqué, une fois que le règlement sera en place, nous saurons comment il fonctionnera. Le ministère du Revenu national n'aura d'autre choix que de l'appliquer de la manière prescrite dans le règlement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous voulez les montants.

**Le sénateur Flynn:** Non, je ne veux pas les montants; je veux savoir combien de demandes, constitueraient un rapport du point de vue de l'objectif de la présente loi, lequel consiste à créer des emplois.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi alors n'établissons-nous pas une liste des rubriques que nous aimerions retrouver dans un rapport—par exemple, le nombre de demandes, le nombre de demandes approuvées ou, rejetées, le nombre maximal de demandes par province, disons, ainsi que le nombre maximal consenti à une société?

**Le sénateur Molson:** Ce serait plutôt compliqué car il faudrait s'occuper de filiales et d'autres questions semblables.

**Le sénateur Flynn:** On ne devrait peut-être pas exiger autant de détails, mais on pourrait assurément donner une approximation en ce qui concerne les régions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sans doute.

**Le président:** En ce qui concerne ses phases il semblerait propice d'en parler lors de la troisième lecture du bill.

**Le sénateur Flynn:** Oui, naturellement; mais pourquoi ne pourrait-il pas figurer dans notre rapport? Ainsi nous espérons au moins que le ministre nous fasse parvenir avant un an un rapport provisoire en ce qui concerne le nombre de demandes et le nombre d'emplois en cause.

**Le président:** Prenons donc quelques instants afin de préciser ce que, d'après nous, notre rapport devrait à tout le moins contenir. Présumons que le rapport lui-même recommandera l'approbation sans amendement. La pratique dans les cas où des engagements ont été pris ou dans les cas où nous avons demandé quelque chose qui ne va pas aussi loin qu'un engage-

[Text]

undertaking, has been to say that: "The committee wishes to make the following observations . . ."

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** Then we set out (1) and (2). In the tenor of the discussion here, the second one would appear to be the question of a report, say at least within a year, as to how the experiment is working and how it is dealing with the emergency. If that type of language were included, would it be satisfactory from the point of view of the report?

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** Then on the first part, our position in relation to the undertaking, I think we must avoid any ability in anyone to say that we have deviated from our principle that there must not be legislation by regulation.

**Senator Laird:** That is right.

**The Chairman:** Maybe we should say that, and that there are reasons why we are prepared not to insist on that in connection with this bill, the reasons being the emergency and its experimental nature.

**Senator Flynn:** And that it is of a temporary nature.

**The Chairman:** It is temporary, for two years, and, in those circumstances and without yielding our position at all on the principle of legislation by regulation, we are prepared to approve the bill.

**Senator Laird:** Yes.

**Senator Flynn:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think Senator Flynn has made a good point by saying that the three terms that are to be defined by regulation are really the essence of the idea behind this legislation. We might use that phrase to indicate the point.

The other point I would suggest is that, when we submit the report, to protect ourselves we specifically include the observation that we are not seeking a report upon the taxing results of the application of the program, because then the response could be that the report cannot be produced for two years, because of the time factor in making these reports.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, as we were a little unprepared for the minister and did not ask him the question, would it be foolish to consider writing to the minister with this request and then in your report saying that we have requested the minister to submit the report as to the number of applications and so on?

**Senator Flynn:** The report will include that.

**Senator Molson:** But we have not done it yet. If we had thought of this earlier, we would have asked the minister, but we did not.

**The Chairman:** Paragraph 2, as I was reciting it, will include that there be a report on the result of the operation of this bill

[Traduction]

ment, a été de déclarer que: «Le comité désire faire les observations suivantes . . .»

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Nous inscrivons ensuite (1) et (2). Selon la teneur de la discussion ici, le deuxième point semble être la production d'un rapport, disons dans un délai d'un an, sur la façon dont l'expérience fonctionne et dont on s'occupe de l'urgence. Ce genre de libellé serait-il satisfaisant pour un rapport?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Alors, pour la première partie, c'est-à-dire notre position concernant l'engagement, je crois que nous devons éviter toute possibilité que quelqu'un dise que nous nous sommes écartés de notre principe voulant qu'on ne doive pas légiférer par voie de règlement.

**Le sénateur Laird:** C'est exact.

**Le président:** Peut-être devrions-nous le dire, tout en ajoutant qu'il y a des raisons pour lesquelles nous sommes disposés à ne pas insister sur cela en ce qui concerne ce bill, les raisons étant son urgence et sa nature expérimentale.

**Le sénateur Flynn:** Et sa nature temporaire.

**Le président:** C'est temporaire, pendant deux ans, et, dans ces circonstances et sans modifier le moins notre position concernant le principe de la législation par voie de règlement, nous sommes disposés à approuver le bill.

**Le sénateur Laird:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que le sénateur Flynn a fait ressortir un bon point lorsqu'il a déclaré que les trois termes qui doivent être définis par voie de règlement représentent l'essence de l'idée qui se retrouve derrière cette mesure législative. Nous pourrions utiliser cette expression pour signaler le point.

L'autre point que je proposerais c'est que lorsque nous présenterons le rapport, afin de nous protéger nous-mêmes, nous mentionnions précisément que nous ne voulons pas faire un rapport sur les résultats fiscaux de l'application de ce programme, parce que la réponse pourrait bien être alors que le rapport ne peut être produit pour deux ans, en raison du temps nécessaire à la production de ces rapports.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, comme nous n'étions pas très prêts à recevoir le ministre et ne lui avons pas posé la question, serait-il ridicule de songer à lui écrire au sujet de cette demande et d'indiquer ensuite dans votre rapport que nous avons demandé au ministre de présenter un rapport sur le nombre de demandes, etc.?

**Le sénateur Flynn:** Le rapport en fera mention.

**Le sénateur Molson:** Mais nous ne l'avons pas encore fait. Si nous y avons pensé plus tôt, nous l'aurions demandé au ministre mais nous ne l'avons pas fait.

**Le président:** On mentionnera au deuxième paragraphe, tel que je le citais, qu'il y aura un rapport sur le succès de ce bill à répondre à l'urgence et sur la réussite de l'expérience.



[Text]

in meeting the emergency and on the success of the experiment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, you have written reports that we have approved previously. I believe that we are prepared to take your wording. Go ahead and write it.

**Senator Flynn:** Generally speaking; maybe I would have objection to a few words here and there.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, with respect to the question of the regulating powers, we have not touched on one aspect. I am not particularly concerned about the broad aspects of that definition section, or the implications of it in this bill, as I would be in any other piece of legislation because, in fact, this is a relieving bill: it is not imposing a tax; it is relieving a tax. Clause 7(4) reads as follows:

The deduction from tax otherwise payable under Part I of the Income Tax Act to which an eligible employer who enters into an agreement under subsection (1) is entitled in respect of a particular eligible worker is

It is really almost the same power as that contained in section 17 of the Financial Administration Act; a tax is not being imposed.

**Senator Flynn:** Yes, but discrimination could appear.

**The Chairman:** Senator Lang, isn't what you are saying inherent in the form of our discussion with respect to paragraph 1—that is: In the circumstances, having regard to the nature of this bill and the purposes that it is to serve,—

**Senator Lang:** Yes, but I think that more specifically it is a relieving section.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Finish the sentence you started, Mr. Chairman.

**The Chairman:** This is what leads us to agree to report the bill without amendment.

**Senator Flynn:** Experimental, temporary and urgency.

**The Chairman:** Of a temporary nature and the fact that there is an emergency.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And relieving.

**Senator Flynn:** "Relieving"; I don't mind that, but that does not alleviate our fears with respect to changes in our principle. I believe that there is some discrimination in that, and I do not want the fact that we say it is relieving to be construed as saying it is satisfactory. If I relieve you and I do not relieve someone else, simply because the government has to—

**The Chairman:** Senator Flynn, I believe we can assume that any changes in the definitions and, therefore, in the regulations, will be in the direction of attempting to make the legislation work.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, vous avez rédigé des rapports que nous avons approuvés antérieurement. Je crois que nous sommes disposés à accepter votre libellé. Nous vous laissons toute liberté en ce qui concerne la rédaction.

**Le sénateur Flynn:** De façon générale; toutefois j'aurais peut-être des objections quant à certaines mots par-ci, par-là.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, en ce qui concerne la question des pouvoirs de réglementation, nous n'en avons pas du tout parlé. Je ne m'inquiète pas particulièrement des aspects généraux de cet article de définition, ou de ses répercussions sur ce bill, comme je m'en inquiéteraï dans le cas d'une autre mesure législative parce que, en fait, il s'agit d'un bill d'allègement fiscal: il ne s'agit pas d'imputer un impôt; il s'agit d'accorder un allègement. Le paragraphe 7(4) se lit comme suit:

Un employeur admissible qui conclut une entente conformément au paragraphe (1) a droit, à l'égard d'un travailleur admissible donné, à une déduction aux fins de l'impôt, par ailleurs payable en vertu de la Partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; la déduction

C'est pratiquement le même pouvoir que celui qui est conféré à l'article 17 de la *Loi sur l'administration financière*; aucun impôt n'est fixé.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il y a risque de discrimination.

**Le président:** Monsieur le sénateur Lang, ce que vous dites n'est-il pas sous-entendu dans notre étude de l'alinéa 1, c'est-à-dire: «Dans les circonstances, compte tenu de la nature de ce projet de loi et des objectifs qu'il vise»?

**Le sénateur Lang:** Oui, mais je pense que c'est une mesure d'allègement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Finissez la phrase que vous avez commencée, monsieur le président.

**Le président:** C'est ce qui nous porte à renvoyer le projet de loi sans modification.

**Le sénateur Flynn:** A titre expérimental, de façon temporaire et parce qu'il y a urgence.

**Le président:** Oui, de façon temporaire. Et il y a effective-  
ment urgence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et allègement.

**Le sénateur Flynn:** «Allègement». Quoi qu'il en soit, cela n'allège pas nos craintes quant aux modifications selon notre principe. Je pense qu'il y a un peu de discrimination là-dedans et je ne veux pas que lorsque nous disons qu'il y a allègement, on puisse penser que nous en sommes satisfaits. Si je vous accorde un allègement à vous, mais le refuse à un autre, simplement parce que le gouvernement doit . . .

**Le président:** Monsieur le sénateur, nous pouvons supposer, je crois, que tout changement apporté aux définitions et, par conséquent, au règlement, visera à mieux faire appliquer le texte de loi.

[Text]

**Senator Flynn:** Yes, and if it works too well, of course, the brakes can be put on and some people might suffer because of having made plans. That is a danger inherent in this piece of legislation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is great discretion that will ultimately be held by those in Employment and the Employment offices in deciding whether a job is a new job.

I shall ask the reporters to make copies of this discussion available so that, when drafting the report—which, perhaps, we will do later this morning—we will have the indications, directions and thinking of the committee.

**Senator Flynn:** I have no objection to the mentioning of the word “relieving”. I am simply expressing our concern about the fact that the discretion remains.

**The Chairman:** Yes. It is not penal.

**Senator Molson:** There is more of an excuse in this case—as you said in your opening paragraph—for finding a formula that makes it possible.

**The Chairman:** Would you substitute “reason” for “excuse”?

**Senator Molson:** Yes.

**Senator Flynn:** In the second paragraph we will ask the minister—and hope we will do so—to give us a report on certain items in a year.

**The Chairman:** All right.

The Committee proceeded to the consideration of other business.

At 11:30 a.m.

**The Chairman:** Regarding our report on Bill C-23, the usual form we follow is to approve the bill without amendment where we wish to make our position clear in relation to certain provisions but are not prepared at this time to make an issue of amendments, because there are certain reasons, is the part of it that we discussed this morning. I have here a draft report which I would like to try out on you. After providing that the bill is reported without amendment, it reads:

... but with the following observations:

These observations are included in this Report on the express direction of the Committee and relate to the Committee's principle that there must not be legislation by regulation. The Committee wishes to point out that it is not deviating from that principle; but in view of the temporary and experimental nature of the legislation, which is effective only for two years, and that the proposed legislation is dealing with an emergency, the Committee is not at this time prepared to insist that at some stage in the operation of the Act the definitions referred to in clause 7(6) of the Bill be incorporated in the Act.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Oui, et si cela fonctionne trop bien, on peut évidemment mettre la pédale douce et certains risqueront d'en souffrir parce qu'ils auront déjà fait des plans. C'est un risque inhérent à ce texte de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ceux qui, en dernier ressort, devront décider au bureau d'emploi si un poste est nouveau détiendront un très grand pouvoir discrétionnaire.

Je demanderai aux sténographes de préparer des copies de ces délibérations afin qu'au moment de la rédaction du rapport, à laquelle nous nous attaquerons dans le courant de la matinée, nous disposions des indications, des directives et des idées du Comité.

**Le sénateur Flynn:** Je ne m'oppose pas du tout à ce que l'on utilise le terme «allègement». Je m'inquiète simplement de ce que le pouvoir discrétionnaire demeure.

**Le président:** Ce n'est pas illégal.

**Le sénateur Molson:** Comme vous le dites dans votre paragraphe d'entrée en matière, il y a dans ce cas plus d'un prétexte pour trouver une formule qui rend la chose possible.

**Le président:** Voulez-vous remplacer le terme «prétexte» par «raison»?

**Le sénateur Molson:** Je veux bien.

**Le sénateur Flynn:** Au deuxième paragraphe, nous demanderons au Ministre, et j'espère qu'il acceptera, de nous soumettre un rapport sur certains postes d'une année.

**Le président:** C'est très bien.

Le Comité poursuit ses travaux pour se pencher sur l'étude d'autres questions à l'ordre du jour.

Reprise des travaux à 11 h 30.

**Le président:** En ce qui concerne notre rapport sur le bill C-23, nous commençons habituellement par approuver le projet de loi sans modification. Il arrive toutefois que nous voulions préciser notre position au sujet de certaines dispositions, sans être prêts, pour une raison ou une autre à proposer des modifications immédiatement. Voilà de quoi nous avons en partie parlé ce matin. J'ai ici un projet de rapport que j'aimerais vous soumettre. Une fois établi que le projet de loi doit être renvoyé sans modification:

... mais, moyennant les observations suivantes:

Ces observations sont incluses dans ce Rapport, conformément à la volonté expresse du Comité, et ont trait au principe énoncé par ce dernier selon lequel on ne doit pas légiférer par voie de règlement. Le Comité tient à souligner qu'il ne s'éloigne pas de ce principe, mais, qu'étant donné le caractère provisoire et expérimental de ce texte de loi, qui ne doit demeurer en vigueur que pendant deux ans, et compte tenu du fait qu'il doit permettre de faire face à une situation d'urgence, le Comité n'est pas disposé pour l'instant à insister pour qu'à un moment donné, les définitions dont il est question au paragraphe 7(6) du projet de loi soient insérées dans la loi.



[Text]

It is the view of your Committee that the Minister should make a report to Parliament from time to time, indicating the results of the operation of this bill in meeting the emergency.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could we include language to indicate, for our own protection, that we are not seeking reports that might be dependent upon the fiscal results, the income tax return results? I have in mind that it will be a year from April before the returns for the year 1978 are filed. They will not be filed until April, 1979, so it could easily be said that a report cannot be given until long after April, 1979.

**The Chairman:** If the language were, "make a report to Parliament from time to time, indicating the results of the operation of this bill in meeting the emergency," you are not specifically dealing with the fiscal aspects of it. To make it clear, you could say, "quite apart from any question of the fiscal aspects."

**Senator Connolly (Ottawa West):** We don't want to be understood as saying we want to know how many people have been affected, but if we say, "apart from the fiscal aspects", then the excuse cannot be made whereby they say that they cannot give us a report because they do not know what the tax implications have been.

**Senator Barrow:** What you are really looking for is the effectiveness of it.

**The Chairman:** Instead of saying the 'results' perhaps you could say "the effectiveness of the operation of this bill in meeting the emergency."

**Senator Connolly (Ottawa West):** To provide additional employment. This is what they have been talking about.

**The Chairman:** If we deleted the word "results" and inserted "effectiveness" it would read:

... the effectiveness of the operation of this bill—

**Senator Connolly (Ottawa West):** To provide employment.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think Senator Flynn would agree with that.

**Senator Beaubien:** I agree.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the beginning I believe we said we were not deviating from our practice. I think, in fact, that we are deviating from our practice because it is an emergency. What we should say is that we are not abandoning our practice.

**The Chairman:** It states:

The Committee wishes to point out that it is not deviating from that principle.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think it is, but we are not abandoning the principle. In other words, this is not going to be a precedent.

[Traduction]

Votre Comité estime que le Ministre doit de temps à autre présenter un rapport au Parlement l'informant des résultats qu'a donnés ce projet de loi et s'il permet de faire face à la situation d'urgence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrions-nous préciser, pour notre propre protection, que nous ne voulons pas de rapports qui pourraient dépendre des résultats fiscaux, des déclarations d'impôt sur le revenu? Je veux dire par là qu'en avril, il faudra encore un an avant que les déclarations de l'année 1978 ne soient classées. Les déclarations ne parviendront pas au Ministère avant avril 1979, et il est donc facile de prévoir qu'un rapport ne pourra être remis que longtemps après avril 1979.

**Le président:** Si l'on disait: «présenter de temps à autre un rapport au Parlement, l'informant des résultats qu'a donnés ce projet de loi et s'il permet de faire face à la situation d'urgence», nous ne réglerions pas expressément la question des aspects fiscaux. Pour préciser, vous pourriez dire: «mise à part toute question portant sur les aspects fiscaux».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous ne voulons pas donner l'impression que nous voulons savoir combien de personnes ont été touchées, mais si nous disions: «mise à part toute question portant sur les aspects fiscaux», on ne pourrait alors invoquer qu'on ne peut nous donner un rapport parce qu'on ignore quelles ont été les répercussions fiscales.

**Le sénateur Barrow:** Ce que vous recherchez au fond, c'est son efficacité, n'est-ce pas?

**Le président:** Au lieu de parler des «résultats» peut-être pourrions-nous parler de «l'efficacité avec laquelle le projet de loi permet de faire face à la situation d'urgence».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est-à-dire à fournir des emplois additionnels? C'est ce dont ils ont parlé.

**Le président:** Si nous remplaçons le mot «résultats» par «efficacité» nous obtiendrons:

... de l'efficacité avec laquelle ce projet de loi ...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A fournir des emplois.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que le sénateur Flynn serait d'accord.

**Le sénateur Beaubien:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que nous avons dit au début que nous ne nous éloignons pas de notre pratique habituelle. Je pense qu'en réalité nous nous en éloignons parce qu'il y a urgence. Nous devrions néanmoins préciser que nous n'abandonnons pas notre procédure habituelle.

**Le président:** Je lis:

Le comité tient à souligner qu'il n'abandonne pas ce principe.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense qu'il le fait, mais nous restons fidèles à ce principe. En d'autres termes, on ne crée aucun précédent.

[Text]

**The Chairman:** "Abandoning" might be a better word.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is a reasonable summary of the discussion.

**Senator Beaubien:** I agree.

**The Chairman:** Then it goes on to state:

The Committee wishes to point that it is not abandoning that principle; but in view of the temporary and experimental nature of the legislation, which is effective only for two years, and that the proposed legislation is dealing with an emergency, the Committee is not at this time prepared to insist that at some stage in the operation of the Act the definitions referred to in clause 7(6) of the Bill be incorporated in the Act. It is the view of your Committee that the Minister should make a report to Parliament from time to time, indicating the effectiveness of the operation of this Bill in providing employment, quite apart from the fiscal aspects.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am wondering whether you would take the opportunity in the house this afternoon to say a few words about this so that Senator Flynn may have an opportunity to comment on it.

**The Chairman:** It may be that by the time this matter is dealt with in the house this afternoon someone else will have to speak to it. In any event, I will make arrangements in that respect.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** «Rester fidèle à» serait plus juste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un bon résumé de la discussion.

**Le sénateur Beaubien:** Je suis d'accord.

**Le président:** On poursuit ensuite ainsi:

Votre Comité souligne qu'il reste fidèle à ce principe; toutefois, étant donné le caractère temporaire et expérimental de la loi qui ne sera en vigueur que pendant deux ans et le fait qu'elle est édictée en situation d'urgence, votre Comité n'insiste pas pour inclure dans la loi les expressions qui pourront être définies par voie de règlement en vertu du paragraphe 7(6) du projet de loi. Votre Comité est d'avis que le ministre devrait soumettre de temps à autre au Parlement un rapport où il indiquerait sans préjudice des aspects relatifs à la fiscalité, dans quelle mesure la loi contribue à la création d'emplois.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne pourriez-vous pas saisir l'occasion à la Chambre cet après-midi de dire quelques mots à ce sujet, de sorte que le sénateur Flynn puisse présenter ses observations?

**Le président:** Il se peut, au moment où on traitera de cette question à la Chambre cet après-midi, que quelqu'un d'autre formule des observations. Dans tous les cas, je prendrai les dispositions nécessaires à cet égard.

Le comité lève la séance.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESSES—TÉMOINS

*Wednesday, February 1, 1978*

*Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch):*

Mr. R. A. Friesen, Special Advisor.

*Department of Employment and Immigration:*

Mr. G. S. Conger, Director General, Employment Development.

*Thursday, February 2, 1978*

The Honourable J. S. Cullen, Minister of Manpower and Immigration.

*Le mercredi 1<sup>er</sup> février 1978*

*Ministère des Finances (Direction de la politique de l'impôt et des relations fédérales-provinciales):*

M. R. A. Friesen, conseiller spécial.

*Ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. G. S. Conger, directeur général, Développement de l'emploi.

*Le jeudi 2 février 1978*

L'honorable J. S. Cullen, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 2, 1978

Issue No. 16

### First Proceedings on:

Study of the subject-matter of Bill C-13  
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

From the Library of Parliament

FEB 23 1978

Troisième session de la  
trentième législature 1977-1978

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 2 février 1978

Fascicule n° 16

### Premier fascicule concernant:

Étude de l'objet du Bill C-13  
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES  
SUR LES COALITIONS)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	(Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled: “An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 2, 1978  
(23)

## [Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:10 a.m. to consider the following: A study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang and Molson. (10)

*In attendance:* Mr. R. J. Cowling; and Mr. John L. Lewis, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the discussion of the above subject, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis, members of the advisory staff.

At 12 noon the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 FÉVRIER 1978  
(23)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 10 pour étudier: l'objet du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang et Molson. (10)

*Aussi présents:* Messieurs R. J. Cowling et John L. Lewis, conseillers du Comité.

Le Comité procède à l'étude de l'objet susmentionné, avec l'aide de MM. Cowling et Lewis, membres du personnel de consultation.

A midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 2, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10.10 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Appearing before the committee today are Messrs. Cowling and Lewis. Both of these gentlemen were with us when we gave consideration to the predecessor bills so they are well saturated in the subject matter of this bill. We are pleased to have them assisting us again and welcome their expertise in these matters.

**Mr. R. J. Cowling, Adviser to the Committee:** I am pleased to be here again, Mr. Chairman and honourable senators. As you said, Mr. Chairman, we may be saturated, but we may still be somewhat confused. Earlier, while dealing with Bill C-23, you talked of experimental areas. I don't know whether or not we have moved out of the experimental areas with respect to Bill C-13, because there are a lot of experimental concepts in this bill, just as there were in Bill C-42.

**The Chairman:** I am wondering whether some of the things to which you are giving the title "experimental" are even entitled to that.

The committee's experts have prepared an analysis or comparison of the recommendations which the committee made on Bill C-42, and which are the subject matter of Bill C-13. Mr. Cowling is prepared to comment on this now.

**Mr. Cowling:** Mr. Chairman, on the question of the analysis, Mr. Lewis wishes to make one or two comments. We were unable to get together to really give that a proper going over until fairly recently. There are one or two places where there are possible misinterpretations and where things might be expressed differently. It may serve the purpose of our discussions today; but our intention was to, if not withdraw that version, at least to bring out an amended form. Is that right, Mr. Lewis?

**Mr. John Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Yes. As Mr. Cowling has pointed out, there are some ambiguities in Bill C-13. In his wisdom he has over-ruled some of my preliminary thoughts as to the meaning of certain wording. Therefore, some of the interpretations I placed on the meanings should be looked at more closely by Mr. Cowling. I am thinking of the advance rulings for clearance of mergers, definitions of joint ventures and whether joint ventures which are not incorporated should be included in the section under mergers. These are things we would like to look at a little further. After Mr. Cowling has had an opportunity to develop further thoughts on them, they will be reissued. Hopefully, that will be within the next week.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 février 1978.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 10 pour étudier la teneur du bill C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les conditions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Les témoins qui comparaitront devant le Comité ce matin sont MM. Cowling et Lewis. Ces deux messieurs ont déjà travaillé avec nous quand nous avons étudié le bill qui a précédé celui-ci; ils sont donc tout à fait bien renseignés sur le sujet. Nous sommes heureux de l'aide qu'ils nous fournissent à nouveau et nous accueillons volontiers les connaissances qu'ils nous apportent en la matière.

**M. R. J. Cowling, conseiller juridique du Comité:** Je suis heureux de me retrouver ici, monsieur le président et honorables sénateurs. Comme vous l'avez dit, monsieur le président, nous sommes peut-être tout à fait bien renseignés, sans avoir pour autant supprimé toutes les obscurités. En étudiant le projet de loi C-23, antérieurement, vous avez parlé de domaines expérimentaux. Je me demande si le bill C-13 n'est pas encore à ce stade, car il est rempli de notions expérimentales comme c'était le cas du bill C-42.

**Le président:** Je me demande si certaines des notions que vous décrivez comme «expérimentales» peuvent vraiment être qualifiées ainsi.

Les experts du Comité ont préparé une analyse ou une comparaison des recommandations faites par le Comité à propos du bill C-42 et reprises dans le bill C-13. M. Cowling est maintenant prêt à nous faire des observations à ce sujet.

**M. Cowling:** Monsieur le président, en ce qui concerne cette analyse, M. John Lewis a une ou deux choses à dire. Ce n'est que tout récemment que nous avons pu nous rencontrer pour vraiment repasser le tout d'une façon convenable. Certaines erreurs se sont peut-être glissées dans un ou deux articles et leur libellé pourrait être modifié. Nous pourrions en discuter aujourd'hui, mais nous avions l'intention, sinon de les supprimer, du moins d'en présenter une version modifiée. C'est bien cela, n'est-ce pas, monsieur Lewis?

**M. John Lewis, c.a., conseiller auprès du Comité:** Oui. Comme l'a signalé M. Cowling, certains passages du bill C-13 sont ambigus. Dans sa sagesse, il n'a pas tenu compte de certaines de mes indications préliminaires concernant le sens de certaines expressions. C'est pourquoi ma façon d'interpréter certaines d'entre elles devrait être examinée de plus près par M. Cowling. Je pense notamment aux décisions préalables à l'autorisation des fusions, aux définitions des entreprises en participation et à l'opportunité d'inclure dans la partie traitant des fusions les entreprises en participation qui ne sont pas constituées en corporation. Il y a également d'autres questions que nous aimerions étudier un peu plus à fond. Une fois que M. Cowling aura eu l'occasion d'en expliciter davantage le



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** These are broken down into three sections, which are: recommendations that have been fully implemented in the redraft; recommendations which have been partially implemented; and recommendations which have been ignored.

**Mr. Cowling:** That is correct. I think there is a fourth category, being amendments, which we see for the first time in Bill C-13. Apparently, the more the drafters work on a bill, the more they get second wind. There is quite a "laundry list," some of which are minor items, which are brand new things.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can you tell us what our batting average is? What percentage is it?

**Senator Flynn:** In numbers or in substance?

**Mr. Cowling:** Senator Flynn has taken the words out of my mouth. If you want to talk the numbers game, it would not be too bad, but then one has to look at the substance. My impression of the responses that have been made in Bill C-13 to the criticisms made with respect to Bill C-42 is that they are rather half-hearted in many respects. In some instances one will see that what appears to be given with one hand is taken away with the other.

**The Chairman:** Would it be fair to say that our batting average in relation to Bill C-13 and our report certainly would not qualify us for a position in the big leagues?

**Senator Connolly (Ottawa West):** We would not get into the all star game.

**Mr. Lewis:** I think the question is well put. The Commons Finance Committee made recommendations to the extent of, I think, 94. Consideration was given to 80 or 85 of those. In terms of numbers, that is very good. There are several substantive recommendations made by the House of Commons committee which have not been taken into account in the formulation of Bill C-13, whereas some important recommendations made by this committee on the same subject have been taken into account. So, the numbers game is perhaps not as important as one might think.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Were there any significant recommendations made by this committee which were also reflected in the report of the committee of the other place and which were not implemented in the formulation of Bill C-13?

**Mr. Cowling:** I am not sure I can answer that right now.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps we will see that as we go through the bill.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, bearing in mind that some of us have another meeting to attend, I am wondering whether it would be possible or logical to commence our pre-study with consideration of those areas where our recommendations have not been implemented. Going through the ones they have

[Traduction]

contenu, elles seront réimprimées. Ce sera, nous l'espérons, d'ici la semaine prochaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces questions forment trois groupes, à savoir: les recommandations qui ont été purement et simplement appliquées dans la nouvelle rédaction, celles dont on n'a tenu compte que partiellement et celles qui ont été abandonnées.

**M. Cowling:** C'est exact. Il y a aussi, je crois, une quatrième catégorie, à savoir celle des modifications que nous rencontrons pour la première fois dans le bill C-13. Un bill contient d'autant plus de retouches qu'il passe entre les mains de plusieurs rédacteurs. La liste en est longue: certaines modifications sont sans importance, tandis que d'autres sont tout à fait neuves.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous dire quelles sont nos chances de succès? Quel est le pourcentage?

**Le sénateur Flynn:** En nombre ou en substance?

**M. Cowling:** Le sénateur Flynn a formulé ce que j'allais dire. Si vous voulez parler de chiffres, ce n'est pas trop mauvais, mais il faut ensuite examiner la substance. J'ai l'impression que les réponses que nous avons formulées dans le Bill C-13, en réponse aux critiques du Bill C-42, sont caractérisées en maints égards par leur ambiguïté. Dans certains cas, on constate que ce qui est donné d'une main est repris de l'autre.

**Le président:** Serait-il juste de dire que nos chances de succès en ce qui concerne le Bill C-13 et notre rapport ne sont pas tellement grandes?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Non, elles ne sont pas tellement bonnes.

**M. Lewis:** Je pense que la question est bien posée. Je crois que le Comité des finances de la Chambre des communes a formulé 94 recommandations dont 80 ou 85 ont été examinées. En ce qui concerne le nombre c'est excellent. Il y a plusieurs recommandations principales formulées par le Comité de la Chambre des communes qui n'ont pas été prises en considération dans l'élaboration du Bill C-13, alors que cela a été le cas pour certaines recommandations importantes formulées par ce Comité sur le même sujet. Les chiffres impliqués ne sont donc peut-être pas aussi importants que l'on pourrait le croire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y a-t-il d'autres recommandations importantes formulées par ce Comité qui ont été également reflétées dans le rapport du Comité à l'autre endroit et auxquelles on n'a pas donné suite dans l'élaboration du Bill C-13?

**M. Cowling:** Je ne suis pas certain de pouvoir répondre immédiatement à cette question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être que nous aurons des éclaircissements au fur et à mesure que nos progresserons dans l'étude du Bill.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, compte tenu que certains d'entre nous doivent assister à une autre réunion, je me demande s'il serait possible ou logique de commencer notre étude préalable en examinant les domaines où l'on n'a pas donné suite à nos recommandations. Examiner celles qui

[Text]

implemented, it seems to me, would be less interesting than going through those which they have not implemented.

**The Chairman:** The assumption is that we meant what we said in the recommendations we made and, therefore, we should know which ones they have not implemented and the reasons therefor.

**Mr. Cowling:** I think that is an excellent idea, Senator Molson. Unfortunately, to the extent that we have structured anything, we structured it the other way, the reason being that even where our recommendations have been responded to in some way, I think it important to analyze whether those responses are or are not adequate. Coincidentally, these are mostly in the important areas. Some of the recommendations that have not been touched upon at all are in areas which are perhaps not quite as important or interesting.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have you had discussions about this summary that you have made with departmental officials?

**Mr. Cowling:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So, you do not know whether there is still resistance or not, other than the fact that they did or did not incorporate certain of our recommendations into the bill. I am wondering where the trouble came from. Is it from the officials?

**Senator Flynn:** From the thinkers.

**Mr. Cowling:** The complaint the officials of the Competition Bureau have is that this whole business of amending the Combines Investigation Act has been hanging around far too long. They tend to blame others for this.

One of the main reasons for it being around so long, of course, is that whenever criticisms are made, they are not that readily accepted. I do not suppose we could expect the departmental officials to accept every criticism that is made, but certainly there is a great reluctance to show any deference to some very reasonable suggestions that have been made. Suggestions are made and yet the bill comes back in largely the same form.

Perhaps we can now get into the substance.

**The Chairman:** Before Mr. Cowling goes into the substance, I want to draw the attention of the committee to the fact that I have asked Mr. Cowling and Mr. Lewis to prepare a further study that would involve bringing in the report of the committee of the other place and its recommendations and comparing that with our report.

**Mr. Cowling:** I think that would be a useful exercise. The report of the House of Commons committee on this particular matter was one of the first of its kind that I have seen. It may be that there are others, but it, too, was an advance study. The form of the report, therefore, was not the usual thing of "strike out line such-and-such and replace it with line such-and-such." The report was in the form of a narrative.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did the committee of the other place have some professional help?

[Traduction]

ont été adoptées me semblerait moins intéressant que d'étudier les autres.

**Le président:** Il est à présumer que nous parlions sérieusement dans les recommandations que nous avons formulées. En conséquence nous devons savoir quelles sont celles qui n'ont pas été adoptées et pourquoi.

**M. Cowling:** Je pense que c'est là une excellente idée Sénateur Molson. Malheureusement, dans la mesure où nous avons procédé à une structuration, nous l'avons fait de l'autre façon. Même quand on a répondu d'une façon ou d'une autre à nos recommandations, je pense qu'il est important d'analyser si ces réponses sont satisfaisantes ou non. Coïncidemment, ces recommandations appartiennent surtout aux domaines importants. Certaines d'entre elles qui n'ont pas du tout été abordées appartiennent à des domaines qui ne sont peut-être pas aussi importants ou intéressants.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avez-vous discuté de l'exposé que vous avez fait avec les fonctionnaires du ministère?

**M. Cowling:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par conséquent, vous ne savez pas qu'il y a toujours de la résistance, si ce n'est le fait que certaines de nos recommandations ont ou n'ont pas été intégrées dans le bill. Je me demande quelle est la source du mal. S'agit-il des fonctionnaires?

**Le sénateur Flynn:** Les gens de réflexion.

**M. Cowling:** La plainte que reçoivent les fonctionnaires de la Commission de la concurrence, est que toute cette question de la modification de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est en suspend depuis trop longtemps. Ils ont tendance à blâmer d'autres personnes pour cela.

Une des principales raisons de ce retard, naturellement, est que chaque fois que des critiques sont faites, elles ne sont pas facilement acceptées. Je ne prétends pas que nous pourrions nous attendre que les fonctionnaires du ministère acceptent toutes les critiques qui sont faites, mais ils hésitent certainement beaucoup trop à donner suite à des suggestions très raisonnables qui ont été faites. Des suggestions ont été faites et le bill revient sans grande modification.

Nous pourrions peut-être parler maintenant de son contenu.

**Le président:** Avant que M. Cowling ne parle du contenu, je veux attirer l'attention du comité sur le fait que j'ai demandé à Messieurs Cowling et Lewis de préparer une étude plus approfondie en obtenant un exemplaire du rapport du comité de l'autre endroit et de ses recommandations afin de les comparer avec notre rapport.

**M. Cowling:** Je crois que ce serait utile. Le rapport du Comité de la Chambre sur cette question particulière est un des premiers du genre que je voyais. Il se peut qu'il y en ait eu d'autres, mais il s'agissait également d'une étude préparatoire. Le rapport ne consistait donc pas, comme à l'habitude à «biffer les lignes telle et telle et à la remplacer par les lignes telle et telle.» Le rapport revêtait la forme d'une narration.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le Comité de l'autre endroit a-t-il bénéficié d'une aide professionnelle?



[Text]

**Mr. Cowling:** Yes, it had outside counsel, Mr. Affleck of Toronto, as well, I think, as one or two economists from the private sector. That committee spent a great deal of time on the hearings and its report. It is a good report.

**The Chairman:** That additional information will be available to the committee very shortly. Having said that, we can now get into the substance of the matter.

**Mr. Cowling:** I thought, perhaps as a way of leading in, I might simply take the brochure that was put out by the department when Bill C-13 was tabled. It is entitled "Background Documentation." I suppose quite a number of honourable senators have already seen this. It gives a quick summary of the changes which have been made in the proposed legislation in the transition from Bill C-42 to Bill C-13.

If I may, I should like to read some of these things, pausing now and again to interject our own comments.

I shall start with regulated industries. Although that is not the first one on their list, it is one that has always been of great concern to this committee. It was a concern in phase one, and it was a concern in phase two. This, of course, is the whole concept of certain industries, trades and professions that are already regulated by the federal or provincial governments suddenly being put, in addition, under the Combines Investigation Act. As you will recall, Mr. Bertrand, when he testified before this committee during phase one, indicated that that really was his intention. What this committee wanted was something in the act itself which would limit or define in some way the extent to which regulated industries could expect to be covered by the Combines Investigation Act.

That recommendation has been responded to. I do not say that the response is adequate. That is a matter for the committee to decide. It has, however, been responded to.

The Background states:

... Addition of an amendment to make it clear that all agricultural producers, whose activities are governed by marketing agencies, come under the exemption provisions applying to the regulated industry sector, where the marketing agencies are administered by persons who are independent of those being regulated, or where the marketing agencies are at least subject to the supervision of a public agency whose members are independent; . . .

**Senator Connolly (Ottawa West):** They are to be excluded?

**Mr. Cowling:** That is right. I will come back to that. They are being treated a little differently than the others.

A further change in Bill C-13 is stated as follows:

... Deletion of one of the conditions for the exemption of regulated conduct from the application of the Competition Act, which made it necessary to show that the application of the Competition Act would seriously inter-

[Traduction]

**M. Cowling:** Oui, un avocat de l'extérieur, M. Affleck de Toronto, je crois, ainsi que deux économistes du secteur privé. Le comité a consacré beaucoup de temps aux audiences et à son rapport. C'est un bon rapport.

**Le président:** Les renseignements supplémentaires seront remis très bientôt aux membres du comité. Ceci dit, nous pouvons passer au contenu du rapport.

**M. Cowling:** Comme entrée en matière, je pourrais peut-être me reporter tout simplement à une brochure qui a été publiée par le ministère lorsque le bill C-13 a été déposé. Cette brochure était intitulée «Background Documentation». Je suppose la plupart des honorables sénateurs l'ont déjà lu. On y donne un aperçu rapide des changements qui ont été apportés à la mesure législative en question, c'est-à-dire le passage du bill C-42 au bill C-13.

Si je puis me permettre, j'aimerais lire quelques-uns de ces points, en m'arrêtant de temps à autre afin que nous pourrions ajouter nos propres commentaires.

Je commencerai par les industries dont les activités sont réglementées. Bien que ce ne soit pas sa plus grande préoccupation, le Comité s'y est intéressé, tant à la phase un qu'à la phase deux. Tout cela tient évidemment à la conception de certaines industries, métiers et professions qui sont déjà réglementés par les gouvernements fédéral ou provinciaux et qui se retrouvent soudain assujettis à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Vous vous en souviendrez, quand M. Bertrand a témoigné devant ce comité à la phase un, il a indiqué que telle était vraiment son intention. Ce que ce comité voulait c'est qu'on insère dans la Loi elle-même une disposition qui limiterait ou définirait en quelque sorte dans quelle mesure les industries réglementées peuvent s'attendre à être régies par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Cette recommandation a porté fruit. Je ne dis pas que toute la question est réglée. C'est au comité d'en décider. Quoi qu'il en soit, une réponse a été donnée.

La documentation demande:

L'addition d'une modification afin de préciser que tous les producteurs agricoles, dont les activités sont régies par des offices de commercialisation, bénéficient des dispositions d'exemption s'appliquant au secteur industriel réglementé, lorsque les offices de commercialisation sont administrés par des personnes sans lien de dépendance avec celles qui sont soumises au règlement ou lorsqu'ils sont au moins assujettis à la surveillance d'un organisme public dont les membres sont indépendants;

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils doivent être exclus?

**M. Cowling:** C'est juste. J'y reviendrai. On les traite un peu différemment des autres.

Voici une autre modification au projet de loi C-13.

La suppression d'une des conditions d'exemption de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et aux termes de laquelle il fallait prouver que l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

[Text]

fere with the primary regulatory objectives that the agency was required to meet by law; . . .

Honourable senators will find this subject dealt with at pages 5 and 6 of Bill C-13. I do not know whether honourable senators have copies of Bill C-42 before them, but the only change of importance, subject to the matter of the marketing agencies, is the deletion of subclause (2), paragraph (c), of section 4.5, which read as follows:

The application of this act to the conduct in the specific circumstances of the case would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an act referred to in paragraph (b).

That has been removed, and I would say that goes some distance.

But clearly the suggestion is that it is expected that these regulated organizations would still come under the Combines Investigation Act in certain cases.

**The Chairman:** That provision was too general. You could drive about six teams of horses through it.

**Mr. Cowling:** What, in my view, would have helped to accomplish the objective of this committee even further would have been to remove the words found in paragraph (b) at the bottom of page 5" . . . and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct,"

In other words, exemption from combines legislation of those industries that come under some regulatory authority is dependant, amongst other things, on that authority having expressly directed its attention to the regulation of the conduct. In many cases under the legislation establishing these boards they have the right to intervene and they even require the people who come under them to submit reports and so on, but they may not always have hearings on every matter. In the case of transportation, for example, if a new tariff is filed it becomes valid after the expiry of a certain period, even though there have been no hearings on it. The question arises whether the board in that case is "expressly directing its attention to the regulation of the combine." I think that still poses a problem in terms of what the committee has in mind.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Using that example that you have given, how in the case of a filing of a new tariff by truckers, for example, with the CTC—

**Mr. Cowling:** In the case of truckers it would probably be under a provincial board.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How would they direct their attention to the regulation of conduct to comply with this and get the exemption?

**Mr. Cowling:** I think that is the problem.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you start out despite the fact that there is a Competition Act to which it may be subject in this respect? These are the regulations. Have you done that notwithstanding?

**Mr. Lewis:** I think this problem came up when we had one of the truckers' associations before us. It was a group from

[Traduction]

porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, que l'organisme devait atteindre en vertu de la Loi; . . .

Messieurs les sénateurs, ce sujet est traité aux pages 5 et 6 du Bill C-13. Je ne sais pas si vous avez le Bill C-42 sous les yeux, mais la seule modification d'importance, en ce qui concerne les offices de commercialisation est la suppression du sous-alinéa 4.5(2)c) que voici:

c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi visée à l'alinéa b).

Cette disposition a été supprimée et je dirais que cela change bien des choses.

Mais on laisse clairement supposer qu'on s'attend à ce que ces organisations réglementées continuent d'être régies par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions dans certains cas.

**Le président:** Cette disposition est trop générale. Vraiment il y a de l'abus.

**M. Cowling:** D'après moi, il serait beaucoup plus facile de réaliser l'objectif de ce comité si nous rayions les mots qui se trouvent à l'alinéa b) au bas de la page 5: « . . . et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilité à cette fin. »

En d'autres termes, cela signifie que les industries régies par un organisme de réglementation et qui, entre autres, doivent attendre que l'organisme veuille expressément réglementer l'activité sont exemptés de la Loi sur les enquêtes sur les coalitions. En vertu de la loi établissant ces conseils, ils ont, dans bien des cas, le droit d'intervenir et ils demandent même aux personnes qui se trouvent sous leur juridiction de leur présenter des rapports et ainsi de suite, mais sans toutefois nécessairement tenir des audiences pour toutes ces questions. En ce qui concerne l'industrie du transport, par exemple, si un nouveau tarif est déposé et qu'il est mis en vigueur à la fin d'une certaine période, même s'il n'y a pas d'audience, on peut se demander si le conseil: « veut expressément réglementer la coalition. » Mais je crois que cela continue de présenter un problème, compte tenu de ce que le comité entend réaliser.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si l'on se fonde sur l'exemple que vous nous avez donné, que se passerait-il si des routiers déposaient un nouveau tarif à la CCT—

**M. Cowling:** Dans les cas des routiers, cela relève probablement d'un conseil provincial.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment pourraient-ils réglementer expressément l'activité de manière à s'y conformer et obtenir en même temps une exemption?

**M. Cowling:** C'est le nœud du problème.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous le faire en dépit du fait qu'il existe une Loi sur les enquêtes sur les coalitions qui contient des dispositions à cet égard? C'est le règlement. L'avez-vous fait quand même?

**M. Lewis:** Je pense que ce problème a été soulevé lorsque nous avons rencontré une association de routiers. C'était un



[Text]

Ontario, and they brought up that problem particularly in the case of sole proprietors who own their own trucks. They complained that they were caught under this legislation, and they thought that they could not get together to have a united front to maintain livable rates for their trucking because they were not regulated by provincial law, and so they had a double problem.

**Mr. Cowling:** The thrust of this provision is that if the regulation is by a body which is a self-appointed body, for example a stock exchange—the stock exchange regulates the conduct of its members, but the people who do so are appointed from the group that is being regulated, that would not be sufficient regulation, so far as this provision is concerned, to exempt them, except apparently in the case of marketing agencies, and there they have put in another definition on page 6. They have split up the definition. In Bill C-42 there was just one definition called “public agency” and what was defined as a “public agency” in Bill C-42 has been changed to “regulating agency” in Bill C-13, retaining exactly the same language, I think, and then a new definition was added called “supervising agency”. There you have the same language again, but with another provision inserted in the middle which says “power to supervise the regulation of conduct by a regulating agency.” I do not know much about marketing agencies, but I understand that they may be self-appointed bodies to a certain extent, so that in order to get the exemption they would have to be controlled in some way by a supervising agency, but the word used is “supervised.” This is different from “expressly directing its attention” which is the rule in other cases.

**Senator Laird:** But what about the egg marketing agency.

**Mr. Cowling:** I think that is what they are talking about. Unfortunately I do not know the details of how they are structured.

**Senator Laird:** We might bring in the Minister of Agriculture to find out.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is almost a co-operative type of regulation, is it not? They belong to a group and they all agree to sell at a certain figure, but the authority to do that is under some marketing legislation, whether federal or provincial.

**Senator Laird:** And I do not think they are responsible even to the minister.

**Mr. Cowling:** Well, this bill is saying that they would have to be responsible to somebody in some way—to a supervising agency as defined in the bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the case of the egg marketing agency, is it not the situation that they all agree to sell at a certain figure; and if they do not, then the group that does the marketing gets the prices and arranges for the deliveries and it is a sort of supervising situation and an administrative sort of situation.

[Traduction]

groupe de l'Ontario et ses représentants ont parlé de ce problème, surtout dans le cas de propriétaires de camion indépendants. Ils se plaignaient qu'ils tombaient sous le coup de cette loi et ils pensaient ne pas pouvoir se réunir pour présenter un front uni et maintenir des taux raisonnables pour leurs services, parce qu'ils n'étaient pas réglementés par une loi provinciale; ils faisaient donc face à un double problème.

**M. Cowling:** La portée de cette disposition est que s'il s'agit d'un organisme autonome comme la bourse—la bourse réglemente les activités de ses membres, mais ceux qui sont habilités à agir ainsi sont choisis parmi les membres du groupe réglementé. En ce qui concerne cette disposition, le règlement ne serait pas suffisant pour les exempter, à l'exception, semblerait-il, des organismes de commercialisation, et nous avons ici une autre définition à la page 6. On a détaillé la définition. Alors qu'auparavant, le bill C-42 contenait une seule définition de l'«autorité administrative», les auteurs du bill C-13 ont changé ce qui était défini dans le bill C-42 comme l'«autorité administrative» pour l'expression «organisme de réglementation», en gardant exactement la même formulation et on a ajouté une nouvelle définition de l'«organisme de contrôle». On y retrouve la même formulation, mais avec une autre disposition concernant le «pouvoir de contrôler la réglementation d'activités effectuées par un organisme de réglementation». Je ne connais pas très bien les organismes de commercialisation, mais je crois savoir que dans une certaine mesure, il peut s'agir d'organismes créés par les participants eux-mêmes, si bien que pour obtenir une exemption, ils devraient plus ou moins être contrôlés par un organisme de contrôle. Ce n'est pas comme si on avait utilisé l'expression «eut expressément réglementer la coalition» qui prévaut dans d'autres cas.

**Le sénateur Laird:** Mais qu'en est-il de l'office de commercialisation des œufs?

**M. Cowling:** Je crois que c'est de cela qu'il s'agit. Malheureusement, je ne connais pas en détail la structure de ces organismes.

**Le sénateur Laird:** Nous pourrions demander des précisions au ministre de l'Agriculture.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit presque d'un règlement de type coopératif, n'est-ce pas? Ces offices font partie d'un groupe; ils acceptent tous de vendre à un certain prix, et ils sont habilités à agir ainsi en vertu d'une loi sur la commercialisation, qu'elle soit fédérale ou provinciale.

**Le sénateur Laird:** Et je ne pense pas que ces offices soient responsables devant le ministre.

**M. Cowling:** Selon le projet de loi, ils devraient en quelque sorte être responsables devant l'organisme de contrôle tel qu'il y est défini.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans le cas d'un office de commercialisation des œufs, chaque office ne doit-il pas accepter de vendre à un certain prix? Et si ce n'est pas le cas, le groupe qui effectue la commercialisation fixe les prix et organise les livraisons; il y a donc une sorte de situation de contrôle ainsi qu'une sorte de situation administrative.

[Text]

**The Chairman:** It seems to me there will always be some limitation, say, on a marketing agency within the terms of the legislation setting it up. This might require that we should have a look at those acts, because it is hard to believe that a marketing agency is not subject to some direction. Does it mean that the government would have to ask for an amending bill in order to secure the kind of attention or direction from the marketing agency that the government feels is required?

**Mr. Cowling:** Well, what it has to do to come under the exemption is what is provided in subparagraph (2)(a)(ii) on page 5 which says:

(ii) is subject to supervision, in the case of a regulating agency that is an agricultural products marketing board, by a supervising agency that is not appointed or elected by the persons—

et cetera.

In other words, the regulating agency may be appointed or elected by the persons to be regulated.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We are speculating here.

**Senator Laird:** Perhaps for the next meeting you might take time to look at the egg marketing board as an example.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You might talk to the people who have written this and find out what it was they were trying to get at, and then find out from Agriculture if that is the case.

**The Chairman:** I do not think we are ready for that yet, Senator Connolly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps not.

**The Chairman:** First of all, we have to have some understanding of what the bill aims at and how it has dealt with all of the reports and recommendations to date.

**Mr. Cowling:** We did not have any submissions from marketing boards. I forget whether they did in the Commons.

Before leaving the subject of regulated industries, I should like to make one other observation. I have already referred to stock exchanges. It would appear that regulations laid down by stock exchanges could still get exempt status, because my understanding is that every stock exchange is subject to control by the securities commissions in each of the provinces. The securities commissions would seem to meet the test of a regulating agency, even though the stock exchanges would not because they are self-appointed. So to the extent that regulations of stock exchanges can be approved by a securities commission, then they would be all right. The securities commissions may have to take a more active role in looking at what comes out of the stock exchanges and giving their approval in a more formal sense than they have in the past.

**Mr. Chairman,** another area that the committee has always considered important is the question of appeals. This is not so

[Traduction]

**Le président:** Il me semble qu'il y aura toujours une limite imposée à un office de commercialisation au niveau des lois qui régissent sa constitution. Il se pourrait donc que nous ayons à étudier ces lois, car il est difficile d'imaginer qu'un office de commercialisation ne soit pas soumis à certaines directives. Cela signifie-t-il que le gouvernement doit demander un projet de loi de modification pour obtenir d'un office de commercialisation l'orientation qu'il juge appropriée?

**M. Cowling:** La condition nécessaire pour l'exemption paraît au sous-alinéa 4.5(2)a)(ii) de la page 5, qui est ainsi libellé:

(ii) est soumis au contrôle, s'il s'agit d'un office de commercialisation de produits agricoles, d'un organisme de contrôle, qui n'a pas été nommé ni élu par les personnes, ou par les catégories ou les représentants des personnes, ...

... et ainsi de suite.

En d'autres termes, les personnes à qui doivent s'appliquer les règlements peuvent élire ou nommer l'organisme de réglementation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce n'est qu'une supposition.

**Le sénateur Laird:** Lors de la prochaine réunion, vous pourriez peut-être prendre le temps d'expliquer l'exemple de la commission de commercialisation des œufs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous pourriez demander aux personnes qui ont rédigé ce projet de loi quelle était leur intention et demander ensuite au ministère de l'Agriculture si tel est le cas.

**Le président:** Je ne pense pas que nous soyons déjà rendus à cette étape, sénateur Connolly.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être pas.

**Le président:** Premièrement, nous devons comprendre quels sont les objectifs du projet de loi et les suites qu'il donne au rapport et aux recommandations qui ont été présentés jusqu'à maintenant.

**M. Cowling:** Nous n'avons pas reçu de mémoire des organismes de commercialisation. J'oublie si la Chambre des communes en a reçu.

J'aimerais faire une dernière observation avant d'abandonner le sujet des industries réglementées. J'ai déjà fait allusion aux bourses. La loi ne s'appliquerait pas, semble-t-il, aux règlements adoptés par les bourses parce que ceux-ci doivent être approuvés par les commissions des titres dans chaque province. Les commissions des titres sont considérées, semble-t-il, comme des organismes de réglementation, mais non les bourses puisqu'elles nomment leurs propres membres directeurs. Les bourses seraient donc exemptées de l'application de la loi dans la mesure où leurs règlements sont approuvés par une commission des titres. Ces dernières devront sans doute jouer un rôle plus actif en ce qui a trait à la surveillance des activités des bourses et à l'approbation de leurs règlements.

Monsieur le président, le comité a toujours jugé également importante la question des appels. Il ne s'agit pas des appels



## [Text]

much appeals from court orders, which Mr. Lewis has dealt with in the analysis as well, but appeals from orders of the Restrictive Trade Practices Commission, re-named the Competition Board by Bill C-42 and Bill C-13, dealing with these reviewable practices.

The only appeal, if you can call it that, that existed before was the section 28 Federal Court Act appeal, which is a judicial review procedure rather than an appeal. This committee's recommendation was that, in effect, there be a full right of appeal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** *De novo*.

**Mr. Cowling:** I do not know about "*de novo*", but a full right of appeal from a decision of the Competition Board where the appellate body would not be restricted in the same way as it would under section 28 and where, presumably, if it found that the Board had made a manifest error in the factual area it could even reverse on that ground as well as on legal grounds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When we made our report did we not suggest that, if that recommendation were to be effective, there would have to be an arrangement to make it possible for another hearing to take place before the Federal Court? Did we not say that perhaps in a hearing before the Restrictive Trade Practices Commission evidence might be ruled out which would otherwise be admissible if it were before the court?

**Mr. Cowling:** That was certainly discussed, senator, but I do not know that our report in the end went so far as to say that there should be a trial *de novo*. Personally, I do not think that would be essential, having had some experience before federal boards. In my experience the hearing can be quite full, possibly even too full and lengthy, and costly, in some cases. So you do get a pretty good record. I think you get all you need there.

**Senator Laird:** From my experience, the only trouble with that is that administrative tribunals are not bound by rules of evidence.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I guess that is what we were saying at the time.

**Mr. Cowling:** That is true, senator. Of course, it depends on whose ox is being gored. There have been occasions when I was quite happy that they were not bound by the rules of evidence; there have been other occasions when I was not so happy. I know you, Mr. Chairman, have had some experience in that regard, too.

**The Chairman:** I certainly have.

**Mr. Cowling:** Well, we recommended the full right of appeal to the Federal Court of Appeal, and in addition the committee said that the cabinet should have some role in revising orders of the Competition Board, in view of the highly important nature of these orders and the effect that they can have on the economy and so on. So the committee were really suggesting two types of appeal: an appeal to the courts, and a cabinet

## [Traduction]

relatifs aux ordonnances des tribunaux dont M. Lewis a traité dans son analyse, mais des appels de décrets de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, que les projets de loi C-42 et C-13 ont rebaptisé Commission de la concurrence dans les articles qui portent sur les pratiques réglementées.

L'article 28 de la Loi sur la cour fédérale prévoyait le seul appel, si on peut l'appeler ainsi, qui était permis aux termes de l'ancienne loi. Il ne s'agissait pas d'un droit d'appel, mais d'une procédure d'examen judiciaire. Le Comité a recommandé, en fait, que la loi accorde un véritable droit d'appel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un nouveau procès.

**M. Cowling:** Je ne sais pas s'il a été question d'un nouveau procès, mais nous avons certainement recommandé un véritable droit d'appel d'une décision rendue par la commission de la concurrence. Ainsi, le tribunal d'appel ne serait pas entravé comme il l'est actuellement par l'article 28 et il serait possible, s'il était prouvé que la Commission avait erré sur les faits, de révoquer le jugement pour cette raison ou d'autres motifs juridiques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** N'avons-nous pas recommandé dans notre rapport que l'on accorde une autre audience devant la cour fédérale advenant le rejet de cette proposition? N'avons-nous pas conclu que certaines preuves qui pourraient être jugées inadmissibles devant la commission sur les pratiques restrictives du commerce pourraient être acceptées par un tribunal?

**M. Cowling:** Il en a été certainement question, sénateur, mais je ne sais pas si notre rapport allait jusqu'à recommander qu'il y ait, dans ce cas, un nouveau procès. Personnellement, je ne crois pas que cela soit nécessaire, et j'ai eu quelques expériences avec les commissions fédérales. Selon mon expérience, il peut s'agir d'audiences très détaillées, peut-être trop détaillées et trop longues, et, dans certains cas, coûteuses. Vous avez donc une assez bonne fiche. Je crois que vous avez tout ce que vous voulez.

**Le sénateur Laird:** D'après mon expérience, le seul problème est que les tribunaux administratifs ne sont pas obligés de se plier aux règles de la preuve.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que c'est ce que nous disions à ce moment-là.

**M. Cowling:** C'est vrai, Monsieur le sénateur. Évidemment, cela dépend de la question qui est débattue. Il y a eu des moments où j'étais très heureux qu'il ne soit pas lié par les règles de la preuve; par contre, il y en a d'autres où j'étais moins heureux. Je sais que vous aussi, Monsieur le président, avez eu des expériences de ce genre.

**Le président:** C'est vrai.

**M. Cowling:** Eh bien, nous avons recommandé d'interjeter l'appel à la Cour d'appel fédérale et, de plus, le Comité a dit que l'on devrait donner au Cabinet un certain rôle dans la révision des ordonnances de la Commission de la concurrence, compte tenu de leur nature importante; de leur incidence sur l'économie etc. Le Comité proposait alors deux genres d'appels: un appel aux tribunaux et le droit de veto du Cabinet. Eh

[Text]

override. Well, it was a little more than a cabinet override in the sense that the committee recommended that the cabinet, in effect, should be able to rewrite the order of the board, if it felt so disposed.

Perhaps I could quote from the "Backgrounder" which I think is an accurate summary on this point. It talks of the authorization for the Governor in Council to annul any order of the Competition Board involving a merger, specialization agreement, monopolization or joint monopolization. So there is no appeal to the courts.

If you are thinking in terms of how the committee's recommendations fared, our recommendation that the cabinet have some involvement is partially reflected in that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What page are you referring to there?

**Mr. Cowling:** Page 54, clause 31. It would be new section 31.91.

Apart altogether from the fact that this is not an appeal to a court but is an appeal to the cabinet, you will see that it is only possible in certain circumstances. Furthermore, there is not procedure set out whereby a person who considers himself adversely affected files a notice of appeal within so many days and so on. Presumably, he would have to start the ball rolling in some other way. In other words, the section is drafted in a way which suggests that the cabinet would keep a look-out for these things and it would intervene when it wanted to do so. There is nothing to prevent anyone, I suppose, from trying to interest the cabinet in doing so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We did take a pretty firm stand, did we not, on the idea of the effectiveness of ineffectiveness of appeals to the Governor in Council? That is number one. Number two, it looks as if what you say with respect to section 31.91 is that they would like to see a political resolution of one of these problems, rather than a judicial resolution.

**Mr. Cowling:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is not the rule of law; it is the rule of politics.

**Senator Laird:** That is right, and it is very dangerous.

**Mr. Cowling:** It only applies to orders and, even then, only in the case of certain orders in respect of mergers, monopolization, joint monopolization and specialization agreements.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are those words specifically used in the section?

**Mr. Cowling:** They are in some cases, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** "Merger" is contained in paragraph (a).

**Mr. Cowling:** There is nothing in paragraph (b).

**Senator Connolly (Ottawa West):** "Specialization agreement"?

**Mr. Cowling:** Yes. Paragraph (b) is "monopolization and joint monopolization," if you check the references, although the words are not used.

[Traduction]

bien, il s'agissait d'un peu plus qu'un droit de veto de la part du Cabinet parce que le Comité recommandait d'accorder au Cabinet le droit de reformuler la décision de la Commission s'il le croyait utile.

Je devrait peut-être m'en tenir à la documentation qui, à mon avis, en donne un résumé assez précis. Selon la documentation, on autorisait le gouverneur en conseil d'annuler une ordonnance de la Commission concernant la fusion, l'accord de spécialisation, la monopolisation ou la monopolisation conjointe. Il n'y a donc aucun appel interjeté au tribunal.

Si vous vous demandez à quoi les recommandations du Comité ont abouti, cet article tient compte en partie de notre recommandation de faire participer le Cabinet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A quelle page faites-vous allusion?

**M. Cowling:** La page 54, l'article 31. Ce serait le nouvel article 31.91.

Outre le fait que cela ne constitue pas un appel à un tribunal mais un appel au Cabinet, vous verrez que cela n'est pas permis dans tous les cas. De plus, aucune ordonnance ne prévoit un délai en vertu duquel une personne qui s'estime lésée dans ses droits pourrait soumettre un avis d'appel. On suppose qu'elle devrait s'y prendre autrement. En d'autres mots, l'article est provisoirement rédigé d'une façon qui suppose que le Cabinet soit à l'affût de cas semblables et qu'il intervienne quand bon lui semblerait. Je suppose que rien ne peut empêcher une personne de tenter d'intéresser le Cabinet en ce sens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous nous sommes prononcés de façon très explicite n'est-ce pas, sur l'efficacité ou l'inefficacité des appels au gouverneur en conseil? Et de un. Deuxièmement, il semble que ce que vous dites au sujet de l'article 31.91 est que vous aimeriez qu'il y ait une solution politique plutôt que juridique à un de ces problèmes.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce n'est pas le principe de droit; c'est une règle de politique.

**Le sénateur Laird:** C'est vrai et c'est très dangereux.

**M. Cowling:** Elle ne s'applique qu'aux ordonnances, et même, seulement dans le cas de certaines ordonnances concernant les fusions, les monopolisations, les monopolisations conjointes et les accords de spécialisation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces termes sont-ils utilisés dans l'article?

**M. Cowling:** Dans certains cas, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le terme «Fusion» figure à l'alinéa a).

**M. Cowling:** Il n'y a rien à l'alinéa b).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** «Accord de spécialisation»?

**M. Cowling:** Oui. L'alinéa b), si vous vérifiez les renvois, vise la «monopolisation et la monopolisation conjointe», bien que ces termes ne soient pas employés.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Cowling:** But this leaves untouched all the reviewable practices that were dealt with in phase one, and this committee's concern with the right of appeal started in phase one, where it could see that the board, or the commission, as it then was called, would have the right to make orders under refusal to deal, consignment selling and exclusive dealing. You will remember the list that we had in phase one.

**Senator Connolly (Ottawa West):** No, we do not.

**Mr. Cowling:** Those are some of them. The committee deferred on making a recommendation as to the nature of the appeal which it thought should lie until the phase two amendments come on, so that a better appreciation of the whole thing could be gained. Now what has been given is this cabinet over-ride, but only in respect of some kinds of orders, all under phase two. So, obviously, there is a concession there to the recommendation but I would say that it falls far short of what was being recommended.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, I have not, frankly, had the experience before these boards that the acting chairman and the chairman have had. However, it does seem to me, and I think it will seem to any person with common sense, not being a professional, that in dealing with cases such as this it is much better to obtain a resolution from a judicial, or quasi-judicial group than from a political group, politically being a federal cabinet that supervises the running of a country.

**Mr. Cowling:** I believe that the resistance to the appeal to the courts in this connection is because it is feared that the courts are not equipped to deal with the subject matter of this particular type of thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But is it not apparent that the cabinet is less able to deal with it? I think we should indicate that as clearly as we can when we report on the subject. Surely, the cabinet is less capable of dealing with it than are the courts.

**Senator Lang:** That applies also, I suppose, to the Transport Board, the CRTC and so on.

**Senator Barrow:** Especially to the CRTC, which gives decisions and does not really say what they mean.

**The Chairman:** Should the right, in some form, exist of going to the cabinet, but only after every other remedy has been exhausted?

**Senator Connolly (Ottawa West):** It used to be maxim that one could always go to the foot of the Throne.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not have to jump over everything else to get there, and I am not too sure that the foot of the Throne is not the Supreme Court of Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Cowling:** Mais cela laisse intactes toutes les pratiques révisables traitées au cours de la phase un. Le comité a commencé à l'intéresser au droit d'appel au cours de la phase un. On a constaté que la commission avait le droit de rendre des ordonnances dans les cas de refus de transiger, de vente sur déclaration d'expédition, et de traitement exclusif. Vous vous appellerez la liste que nous avions au cours de la phase un.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous ne nous en souvenons pas.

**M. Cowling:** C'en était des exemples. Le comité a attendu les modifications de la phase deux avant de faire une recommandation sur la nature de l'appel, dans le but d'avoir une meilleure vue d'ensemble. Ce qui a été concédé au Cabinet c'est ce droit de regard, mais uniquement à l'égard de certains types d'ordonnances toutes émises au cours de la phase deux. Par rapport à la recommandation, il y a évidemment là une concession, mais je dirais qu'elle est bien loin de ce qui a été recommandé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En ce qui concerne ces commissions, je n'ai franchement pas l'expérience du président suppléant et du président. Cependant, il me semble, je pense qu'il en sera de même pour toute personne qui, sans être spécialiste, est sensée, il me semble, dis-je, que dans des cas comme celui-ci, il vaut beaucoup mieux obtenir un règlement auprès d'un groupe judiciaire ou quasi-judiciaire plutôt qu'auprès d'un groupe politique, d'un cabinet fédéral surveillant le fonctionnement d'un pays.

**M. Cowling:** Je crois qu'il y a une résistance à l'appel devant les tribunaux en raison de la crainte que ceux-ci ne soient pas en mesure de traiter cette question particulière.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais n'est-il pas manifeste que le cabinet l'est encore moins? Je pense que nous devrions en faire mention le plus clairement possible au moment de déposer notre rapport. Le cabinet est sûrement moins en mesure de traiter la question que les tribunaux.

**Le sénateur Lang:** Cela s'applique également, je suppose, à la Commission des transports, au C.R.T.C., etc.

**Le sénateur Barrow:** Particulièrement au C.R.T.C., qui rend des décisions, mais n'en précise pas véritablement la signification.

**Le président:** Devrait-on avoir le droit de s'adresser au cabinet, mais ce, uniquement en dernier recours?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On dit que tout citoyen pouvait en dernier recours demander à Sa Majesté de rendre une décision.

**Le président:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'est pas nécessaire de sauter toutes les étapes intermédiaires; il se pourrait bien que le premier palier dans ce cas-ci soit la Cour suprême du Canada.

[Text]

**The Chairman:** No; well, that used to be the basis for appeals to the Privy Council.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Cowling:** I don't know whether we should consider some type of super appellate body. I believe the important point, or the point that was thought to be important, is that the board should know that its decision is not necessarily final. In other words, it has a salutary effect when the board knows that someone may correct it. Whether the correcting body is a court, the cabinet, or, as I say, some super administrative appeals court, as exists in some countries now, is a question.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Like where?

**Mr. Cowling:** I believe France is one example of that, but I have forgotten what they call it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do they apply the rules of evidence?

**Mr. Cowling:** It is probably not so restricted as a court, has more flexibility, which maybe is a good thing.

I think we should turn now to the general subject of mergers because, although I believe the committee was troubled about the treatment of mergers, that section brings up a couple of items which are of great importance, namely joint ventures and advance rulings. The "Backgrounder" says with respect to mergers that Bill C-13 includes:

Moderation of the test to be applied by the Competition Board in determining the contribution to efficiency required, to justify approval of an anti-competitive merger;

Now, I believe what is meant by that is that the following change has been made in subsection (5) on page 36.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What clause is that?

**Mr. Cowling:** Clause 29, proposed new section 31.71. Subsection (5) is on page 36 of Bill C-13. Subsection (5) in the old Bill C-42 is page 31 of that bill. I believe I should read it, because this is supposed to be the big, important change being made. It reads as follows:

The Board shall not make an order under subsection (3) where it is satisfied by the parties to a merger or proposed merger to which this section applies that the merger or proposed merger has brought about or that there is a high probability that it will bring about substantial gains in efficiency, by way of savings of resources for the Canadian economy that are not reasonably attainable by means other than the merger.

Now let us see what the change is. The change really is that instead of "high probability," we have "clear probability" and the words "that are not reasonably attainable by means other than the merger." have been deleted.

**The Chairman:** What is the difference between "high" and "clear"?

[Traduction]

**Le président:** Non; en fait, c'est là qu'on entendait les appels interjetés au Conseil privé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Cowling:** Je me demande si nous ne devrions pas envisager un certain genre de super organisme d'appel. Je crois qu'il importe, c'est du moins ce qu'on croyait, que la Commission sache que sa décision n'est pas nécessairement finale. En d'autres termes, il est salutaire que l'organisme sache que ses décisions peuvent être corrigées, que ce soit par un tribunal, un cabinet ou une super cour d'appel, comme il en existe dans certains pays maintenant, c'est là la question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Où par exemple?

**M. Cowling:** En France je crois, mais je ne me souviens plus du nom qu'on lui donne là-bas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce pays applique-t-il les règles de la preuve?

**M. Cowling:** Ce n'est probablement pas un tribunal restreint à ce point, mais un tribunal doté d'une plus grande souplesse, ce qui peut être une bonne chose.

Je crois que nous devrions passer maintenant au sujet général des fusions car, même si je crois que le comité a été troublé par la façon dont on avait traité les fusions, cet article soulève quelques points fort importants, notamment dans le cas des entreprises en coparticipation et des décisions préalables. Le document dit, en ce qui a trait aux fusions, que le bill C-13 recommande:

«Une certaine modération dans le test que doit faire subir la Commission de la concurrence pour déterminer la contribution à l'efficacité, requise pour justifier l'approbation d'une fusion anti-concurrentielle;»

Je crois qu'on veut dire que le changement suivant a été fait au paragraphe (5) de la page 36.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De quel article s'agit-il?

**M. Cowling:** De l'article 29, du nouveau projet d'article 31.71. Le paragraphe (5) figure à la page 36 du bill C-13. Le paragraphe (5) de l'ancien bill C-42 figure à la page 31 de celui-ci. Je crois que je devrais le lire, parce qu'il est censé constituer l'important changement en voie d'être opéré. Le voici:

La Commission ne doit pas rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (3) lorsque les parties à une fusion réalisée ou projetée et visée par le présent article, établissant à sa satisfaction que l'opération a accru ou peut vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens.»

Voyons maintenant en quoi consiste le changement: Au lieu de «high probability» anglais nous avons «clear probability» et les termes: «qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens» ont été retranchés.

**Le président:** Quelle est la différence entre «high» et «clear»?



[Text]

**Mr. Cowling:** Well, Mr. Chairman, may I say, "You tell me"? Some people suggest that "clear" is even stronger. I don't know if that is true, but I really do not see much difference between "clear" and "high."

**Senator Flynn:** If you would just forget about "clear" and "high", would it not do as well?

**The Chairman:** A high probability is a meaningless sort of thing. It seems to me that the words "clear probability" are contradictory words.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Of course. There is clear doubt when there is probability.

Let us look at the French text. It says "sensiblement".

**The Chairman:** The change does not appear to resolve anything.

**Mr. Cowling:** "Sensiblement" is the word in the French text. "Sensiblement" was the word in C-42 and it is the same in C-13. That, perhaps is an indication of the extent of the change.

May I continue to look at the section and see what other changes have been made?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Let me ask you a question on the proposed subsection (5). The bill talks about mergers. Does it also talk about joint ventures such as the type of joint venture that might be set up to work the tar sands? The proposed subsection talks of a situation where the merger is not to be prohibited or dissolved. It is a permissive section; it is not an exempting section.

**Mr. Cowling:** Yes. I think it means that if the Board had concluded under subsection (3) that the merger ought to be dissolved, it would not then make the order it would have made under that subsection. But that is not the end of it.

Looking at proposed subsection (7)—and this is a change, by the way, from Bill C-42—it states:

—the Board shall, notwithstanding subsection (5), make an order under subsection (3), but where the Board finds that there are in effect duties of customs or other trade barriers in respect of a product—

**Senator Connolly (Ottawa West):** They are beginning to draft this act the way they drafted the Income Tax Act, with exemptions, exclusions and so forth.

**Mr. Cowling:** Exemptions to exemptions. Nothing is final.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Some day I will ask what it is they are really trying to do. In every case there should be one principle in the bill. What is the principle they are seeking to achieve in this bill? I do not want to go into that now because that will be a long discussion.

**Mr. Cowling:** Furthermore, Senator Connolly, I could not answer it.

You raised the question of joint ventures, Senator Connolly. That is something that concerned the Committee because the

[Traduction]

**M. Cowling:** Monsieur le président, vous pourriez peut-être me la donner? Certains pensent que «clear» est encore plus fort. Je ne suis pas de cet avis; je ne vois pas vraiment de grande différence entre ces deux termes.

**Le sénateur Flynn:** Ne pourriez-vous pas tout simplement laisser tomber la question?

**Le président:** Une probabilité certaine ne veut rien dire. Il me semble que les termes anglais «clear probability» sont contradictoires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Évidemment, quand il y a probabilité, il n'y a rien de sûr.

Voyons, elle indique «sensiblement».

**Le président:** Ce changement ne semble pas résoudre quoi que ce soit.

**M. Cowling:** Le terme «sensiblement» est celui de la version française. Il était aussi utilisé dans les bills C-42 et C-13. C'est peut-être une indication de la portée du changement.

Puis-je examiner de plus près l'article et voir les autres changements qui ont été apportés?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je voudrais vous poser une question au sujet du paragraphe 5 proposé. Le projet de loi parle des fusions. Vise-t-il aussi les entreprises en coparticipation, celles qu'il faudrait par exemple créer pour exploiter les sables bitumineux? Le paragraphe proposé indique le cas où la fusion n'est ni interdite ni annulée. C'est une disposition d'autorisation, et non pas d'exemption.

**M. Cowling:** Oui. En d'autres termes, si la Commission a décidé, en vertu du paragraphe 3, que la fusion devrait être annulée, elle n'a pas à rendre une ordonnance qu'elle aurait rendue en vertu de ce paragraphe. Mais ce n'est pas terminé.

Le paragraphe (7) proposé—et il constitue une nouveauté par rapport au bill C-42—stipule:

—(la Commission) doit, nonobstant le paragraphe (5) rendre l'ordonnance qui est au paragraphe (3); toutefois... si elle estime que... des droits de douanes ou... des barrières commerciales applicables à des produits...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On a commencé à rédiger cette loi comme on l'avait fait pour la Loi de l'impôt sur le revenu, avec des exemptions, des exclusions et ainsi de suite.

**M. Cowling:** Les exemptions n'ont rien de définitif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un jour, je demanderai d'étudier ce que les responsables des lois essaient vraiment de faire. Il faudrait toujours avoir un principe unique dans un projet de loi. Quel est celui qu'ils essaient de réaliser dans celui-ci? Je ne voudrais pas m'y attarder maintenant, car ce serait une longue discussion.

**M. Cowling:** En outre, sénateur Connolly, je ne pourrais vous répondre.

Vous avez soulevé la question des entreprises en coparticipation, sénateur Connolly. Cela préoccupe aussi le Comité, parce

[Text]

definition of "merger" found in subsection 31.71 clearly covers joint ventures.

The point was made before this committee by a number of people that joint ventures are a common way of doing business today, and in many cases it is the only way to do certain things in Canada because of the size of the country, and so forth.

**The Chairman:** Of course, there are international joint ventures.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, of course. I understand that the tar sands project has American companies involved.

**The Chairman:** The job to be done, as far as financing is concerned, is so substantial that it can only be done through joint venture operations.

**Mr. Cowling:** Because of the over-reach of the section you can see a great deal of these things, technically speaking, coming in. These recommendations should be there. I agree it could not be a blanket exemption, because that would be a way of getting around the entire section. The exemption would have to be carefully worded.

**The Chairman:** The bill proposes that the board makes this determination. Now, it is the business world and market forces which make decisions on financing by way of joint ventures and the enterprises require that or they cannot go forward.

Whose judgment or interpretation is likely to be better?

**Senator Connolly (Ottawa West):** On the feasibility of the project.

**Mr. Cowling:** If there was any doubt as to whether joint ventures were covered previously, that doubt is absolutely removed now by the addition of the following words which appear in subsection 31.71(1), which read as follows:

—and includes a joint venture that is effected or to be effected by the creation of a corporation.

Notice the use of the word "includes". That, in my view, indicates that the previous wording certainly includes joint ventures where there is no corporate vehicle involved. But, even where there is a corporate vehicle involved, they are to be included and there is no exemption. This is one area where there might have been a wrong presumption in our preliminary analysis.

**The Chairman:** Did our recommendation on appeals go so far as to provide for the right of appeal to apply to a decision of the board on this point?

**Mr. Cowling:** Yes.

**The Chairman:** That's some help.

**Mr. Lewis:** The administrative difficulties in the amendments to Bill C-13, as they appear, are so grave that, in

[Traduction]

que la définition de fusion à l'article 31.71 concerne nettement de telles entreprises.

Bien des témoins ont dit devant ce Comité que les entreprises en coparticipation étaient une manière courante de travailler aujourd'hui, et à bien des égards, c'est le seul moyen de faire certaines choses au Canada, étant donné l'étendue du pays, et ainsi de suite.

**Le président:** Il y a évidemment des entreprises internationales en coparticipation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Évidemment. Je crois savoir que le projet des sables bitumineux englobe des sociétés américaines.

**Le président:** Pour ce qui est du financement, il s'agit tellement d'une grosse affaire, qu'il est nécessaire de faire appel à des entreprises en coparticipation.

**M. Cowling:** En raison de l'ampleur de l'article, on peut voir, techniquement parlant, beaucoup de ces choses se produire. Ces recommandations devraient y être formulées. Je conviens qu'il ne faudrait pas établir une dispense générale, parce que ce serait une façon de contourner tout l'article. La dispense, je suppose, devrait être soigneusement formulée.

**Le président:** Le bill propose que la Commission détermine ce point. A l'heure actuelle, c'est le monde des affaires et les forces du marché qui décident du financement au moyen d'entreprises en coparticipation. Ce sont les entreprises qui l'exigent, car sinon elles ne peuvent agir.

Quelle opinion ou interprétation est susceptible d'être la meilleure?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sur la possibilité de réalisation du projet.

**M. Cowling:** S'il y avait des doutes sur la question de savoir si les entreprises en coparticipation étaient auparavant incluses, ce doute est maintenant entièrement dissipé par l'addition des termes suivants qui paraissent au paragraphe 31.71(1) qui se lit comme suit:

—et s'entend également d'une entreprise en participation réalisée ou qui doit être réalisée par la création d'une corporation.

Remarquez l'emploi des termes «s'entend également». La présence de ces termes indique, à mon avis, que la terminologie précédente inclut certainement les entreprises en coparticipation lorsqu'aucune corporation n'est concernée. Or, même lorsqu'une corporation est concernée, ces entreprises doivent être incluses et il n'y a aucune exemption. C'est un domaine où nous avons peut-être fait de fausses présomptions dans notre analyse préliminaire.

**Le président:** Notre recommandation concernant les appels va-t-elle jusqu'à accorder le droit d'en appeler d'une décision de la commission sur ce point?

**M. Cowling:** Oui.

**Le président:** Vous ne m'êtes vraiment pas d'un grand secours.

**M. Lewis:** Les difficultés administratives qu'entraînent les amendements au bill C-13 sont telles qu'en introduisant prati-



[Text]

bringing in almost any kind of activity, we are going to have an administrative monster. That is just a first opinion. As you will recall, the representatives of the resources industry and the petroleum industry made very strong representations about joint ventures such as farm-ins and farm-outs, which is a normal course of business. There are very few exclusions in this respect contained in Bill C-13. There is an exclusion only for horizontal mergers. What is an horizontal merger? Is a joint venture an horizontal merger?

The parameter in the bill, apparently, is a merger exceeding 20 per cent of any market. What is "any market"? Is it a local market, a national market, an international market? It might be an oil field within, say, the Pembina fields. It might be any location in Canada. As we go through it geographically, it becomes very difficult to define what comprises 20 per cent of any market.

It appears to mean that almost any intended joint venture or acquisition by one company of shares in another company would probably have to be submitted for an advance ruling. There must be thousands of these joint ventures or agreements consummated, or proposed to be consummated, almost every day across Canada. If there is a requirement to submit the proposal for an advance ruling in these cases, the result will be that a great many of these activities are not going to be carried on. To my mind, it is going to throw a tremendous monkey-wrench into the way things are done in this country and, therefore, have a tremendous deterring effect on business in this country.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Taking the AlCan Pipeline project as an example, if what you say is right, the prospect of that project being carried out, bearing in mind that from a financial point of view it would involve a good many people, were this law on the statute books now, would be quite remote. Given the make-up of the project, an advance ruling would be required.

**The Chairman:** Joint ventures do not necessarily involve any transfer of shares. It could involve two independent companies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Two companies could also come together and set up a third company to be a vehicle to carry out the joint venture.

**The Chairman:** Yes, in which event all members of the joint venture would have a share interest in the operating company. That would be a matter of convenience, I should think.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Also, perhaps, a source of capital and knowhow, and all the rest of it.

**Senator Barrow:** The time limit for competing on contracts would not allow a company to get an advance ruling in many cases.

[Traduction]

quement toutes sortes d'activités, nous aurons à faire face à un monstre administratif. C'est simplement une première opinion. Comme vous vous en souvenez certainement, les représentants des industries primaires et de l'industrie pétrolière ont présenté de très sérieuses observations au sujet des entreprises en participation telles que l'acquisition et la cession d'intérêt, qui sont des opérations normales. Le bill C-13 prévoit très peu d'exclusions à cet égard. Une exclusion n'est prévue que pour les fusions horizontales. Qu'est-ce qu'une fusion horizontale? Une entreprise en participation est-elle une fusion horizontale?

Apparemment dans le bill le paramètre est une fusion qui permet de contrôler plus de 20% d'un marché. Que signifie exactement «d'un marché»? S'agit-il d'un marché local, national ou international? Il peut s'agir d'un champ pétrolifère, par exemple parmi ceux de Pembina. Il peut s'agir de n'importe quelle région du Canada. Lorsque nous considérons ce terme en fonction de la situation géographique, il s'avère très difficile de définir ce que représente 20% d'un marché.

Cela semble signifier que presque tout projet d'entreprise en participation ou d'acquisition par une société des actions d'une autre, devra être soumis pour l'obtention une décision préalable. Page 41.1? Il doit y avoir des milliers de ces entreprises en participation ou de ces accords qui sont réalisés, ou qu'on projette de réaliser pratiquement chaque jour dans tout le Canada. Si l'on force les intéressés dans ces cas à soumettre leur projet pour obtenir une décision préalable, il en résultera qu'un grand nombre de ces opérations ne seront pas effectuées. A mon avis, une telle disposition entravera considérablement les opérations commerciales au Canada, et par conséquent, elle aura un effet négatif très considérable sur les affaires au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En prenant le projet de construction du pipe-line Alcan, comme exemple, si ce que vous dites est exact, la possibilité que ce projet soit exécuté, compte tenu du fait que financièrement il y aura beaucoup de participants, serait si cette loi est adoptée, actuellement très éloignée. Étant donné les participants au projet, une décision préalable serait nécessaire.

**Le président:** Les entreprises en participation n'entraînent pas nécessairement de transferts d'actions. Il peut s'agir de deux sociétés autonomes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Deux sociétés pourraient également s'unir et fonder une troisième société qui serait le véhicule permettant de réaliser une entreprise en participation.

**Le président:** Oui, dans un tel cas, tous les membres de l'entreprise en participation auraient une part d'intérêts dans une telle société. Ce serait une question de commodité, je pense.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être également, une source de capitaux et d'expérience, et tout le reste.

**Le sénateur Barrow:** Dans de nombreux cas le délai permis pour se disputer l'obtention d'un contrat ne permettrait pas à une société d'obtenir une décision préalable.

[Text]

**Mr. Cowling:** The way they have set it up under Bill C-13, an advance ruling, theoretically, could be obtained quickly. I do have some comments to make on this proposal.

I should point out that the committee recommendation was that the threshold be increased from 20 per cent to 40 per cent. A good many of the witnesses heard by the committee made that recommendation, and the committee agreed with it. The committee also said that the percentage should be of any regional domestic market which itself accounts for more than 50 per cent of the total domestic business of any of the parties. The way it is worded now, two little drugstores amalgamating in Rimouski could be caught by this, although I do not suppose the department is going to go after that type of amalgamation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But with an ultimate political decision facing them down the line, you can imagine almost persecution in a case such as the one you just cited.

**Mr. Cowling:** Yes.

Paragraph (o) at the bottom of page 35 is new. I really do not have too much to say about it. I cannot see it being of critical importance one way or the other.

Another change is in subsection (7) where they talk about something having the effect of lessening competition substantially. That has been changed to "having the result referred to in paragraph (b)," and paragraph (b) states:

(b) the merger or proposed merger will or is likely to result in virtually complete control—

So, that is a more difficult test to meet, and perhaps some improvement.

**The Chairman:** There has been some development of the question that even a monopoly, if that is the result, is not necessarily to be assumed to be bad. Now what have they done with that?

Is paragraph (o) on page 35 where they could get the necessary authority?

**Mr. Cowling:** It enables the board to take other things into consideration which might be in favour of either the defence or the prosecution, I suppose.

**The Chairman:** But you cannot condemn monopolies, simply because they are monopolies, as being against the public interest, because in wartime, for instance, monopolies were encouraged.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And in some cases monopolies are established by law through some of these regulated companies.

**Senator Barrow:** And they are the only means of getting things done sometimes.

**Mr. Cowling:** You are suggesting, Mr. Chairman, that if through paragraph (o) the board found that a merger was benign, then, even though it ran afoul of some specific things in paragraphs (a) to (n), they could still approve it.

[Traduction]

**M. Cowling:** Compte tenu des dispositions du bill C-13, théoriquement une décision préalable pourrait être obtenue rapidement. J'ai des observations à formuler au sujet de cette proposition.

Je devrais signaler que le Comité avait recommandé de porter à 40% le seuil qui est actuellement fixé à 20% dans le bill. Un bon nombre de témoins entendus par le Comité ont fait cette recommandation et le comité y a donné son adhésion. Le Comité a également dit que le pourcentage devrait être celui de n'importe quel marché régional interne qui lui-même représente plus de 50% de la totalité des affaires nationales de toute partie intéressée. D'après le nouveau libellé, deux petites pharmacies qui fusionneraient à Rimouski pourraient tomber dans le panneau, bien que je doute fort que le Ministère s'en prenne à ce genre de fusion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais avec une ultime décision politique qui les attend en cours de route, on peut presque penser à une sorte de persécution dans un cas comme celui que vous venez de mentionner.

**M. Cowling:** Oui.

Le paragraphe o) au bas de la page 35 est nouveau. Je n'ai pas grand-chose à dire là-dessus. Je ne pense pas qu'il soit très important.

Comme autre changement, nous pouvons citer le paragraphe 7, où il est question de réduire sensiblement la concurrence. Cette ligne a été remplacée par «ayant le résultat mentionné au paragraphe b)» et le paragraphe b) stipule:

(b) «que la fusion réalisée ou projetée donnera semblablement aux participants le contrôle»—

Il s'agit donc d'un obstacle plus difficile à surmonter, et qui présente peut-être une certaine amélioration.

**Le président:** On a développé quelque peu la question voulant qu'un monopole, si tel est le résultat, ne doit pas forcément être considéré comme mauvais. Bon, qu'en est-il advenu?

Peuvent-ils obtenir les pouvoirs nécessaires au paragraphe o) à la page 35?

**M. Cowling:** Cela permet à la Commission de prendre d'autres éléments en considération qui pourraient être soit en faveur de la défense soit de la poursuite, j'imagine.

**Le président:** Mais vous ne pouvez pas condamner les monopoles, pour la seule raison qu'ils constituent des monopoles, comme étant contraires à l'intérêt public étant donné que, pendant la guerre, par exemple, on les a encouragés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et dans certains cas, les monopoles sont créés par la Loi, par l'entremise de certaines de ces sociétés de réglementation.

**Le sénateur Barrow:** Et c'est parfois le seul moyen d'obtenir que les choses soient faites.

**M. Cowling:** Est-ce que vous voulez dire, monsieur le président, que si en vertu du paragraphe o), la Commission estime qu'une fusion est «bénigne», dans ce cas, même si cette dernière va à l'encontre de certains éléments des alinéas (a) à (n), la commission pourra quand même l'approuver?



[Text]

**The Chairman:** I think it could be that they would have to approve it.

**Mr. Cowling:** It does not say that, but it opens the door to their approving notwithstanding.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But they are talking about a defence here.

**Mr. Cowling:** It could be a defence, but I suppose it could be used by the Advocate too.

**Mr. Lewis:** The defence for monopolization is that no order shall be made where the behaviour clearly reflects superior efficiency or superior economic performance.

**Mr. Cowling:** There is a small change in subsection (8), on page 37, where the words "or proposed merger" have been added.

We now come to subsection (10). This is a very important area. It is the interface between the combines legislation and the Foreign Investment Review Act. The Foreign Investment Review Act, of course, deals with mergers and also deals with the establishment of brand new businesses, but the Foreign Investment Review Act deals with mergers where the acquiring party is a non-eligible person, to use the words of the act, or a foreigner really. Now in Bill C-42 the way it was structured was that even though the cabinet had approved a merger under the Foreign Investment Review Act, and under that act the cabinet is required to take competition questions into consideration, notwithstanding that there was an order in council approving the merger, it could still be attacked for competition reasons under the Competition Act. The organizations that made representations on the bill were unanimous, I think, in saying that this was a very anomalous situation where you could get a board over-ruling a cabinet decision. Now that has been dealt with in Bill C-13 starting at subsection (9). I think I can summarize it this way. The Foreign Investment Review Agency is required to send to the Competition Policy Advocate a copy of any notice it receives from parties trying to get approval under FIRA, and also any other material filed by the party. The Competition Policy Advocate can then, if he feels inclined, take the whole competition question out of the hands of FIRA by sending them a notice in return. And so the application under FIRA is then dealt with on the other grounds that they have to deal with—in other words without regard to the competition question. There is a provision whereby the Competition Policy Advocate can indicate definitively that he does not regard the proposed merger as being contrary to the act, and if he does that or if he gives that indication in the formal way provided, then it is my interpretation of these provisions that the parties can feel perfectly safe about their merger.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do they need FIRA for anything?

**Mr. Cowling:** Yes, they could need it for other things.

[Traduction]

**Le président:** Il se pourrait que la commission soit obligée de l'approuver.

**M. Cowling:** Ce n'est pas ce que dit la loi, mais elle laisse porte ouverte à son approbation malgré tout.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais ils parlent de défense, ici.

**M. Cowling:** Il pourrait s'agir de défense, mais j'imagine que cela pourrait également servir à l'administrateur.

**M. Lewis:** La défense en ce qui concerne la monopolisation prévoit qu'il n'y aura pas d'ordonnance lorsque le comportement indique clairement une efficacité ou une rentabilité supérieures.

**M. Cowling:** Il y a un léger changement au paragraphe (8) de la page 37 où les mots «fusion proposée» ont été ajoutés.

Nous en sommes au paragraphe (10). C'est un domaine très important. C'est la phase de transition entre la législation sur les coalitions et la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Cette loi traite bien sûr, des fusions, mais elle porte également sur la création de nouvelles entreprises. Elle ne traite des fusions que lorsque l'acquéreur est une personne non admissible, ne serait-ce que pour prendre les termes de la Loi, ou un étranger en fait. Ensuite, d'après le libellé du Bill C-42, il découle que, même si le Cabinet approuve une fusion conformément à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger (en vertu de cette loi, le Cabinet est tenu de prendre en considération les questions touchant à la concurrence), nonobstant un décret en conseil approuvant la fusion, la partie concernée pourrait quand même être attaquée pour des questions de concurrence en vertu de la Loi sur la concurrence. Les organisations qui ont soumis des instances sur le Bill étaient unanimes, je pense, pour dire que c'était une situation tout à fait anormale que de voir la décision de la Commission outrepasser la décision du Cabinet. A l'heure actuelle, cette question a été traitée dans le Bill C-13 au paragraphe (9). Je crois que je peux ainsi résumer cette question. L'agence d'examen de l'investissement étranger est tenue de faire parvenir à l'administrateur de la politique de la concurrence un exemplaire de tous les avis qu'elle reçoit des parties qui désirent obtenir une approbation conformément à la LEIE, ainsi qu'un exemplaire de tous les autres documents présentés par la partie en cause. L'administrateur peut alors juger bon d'enlever à l'agence toute l'affaire en lui présentant un avis. Ainsi la demande présentée en vertu de la LEIE est étudiée en se fondant sur des motifs autres que les motifs habituels; en d'autres mots, elle sera étudiée sans qu'on tienne compte de la question de la concurrence. Le bill prévoit d'autres dispositions selon lesquelles l'administrateur peut expliquer en définitive qu'il ne juge pas le projet de fusion contraire à la loi; s'il agit ainsi ou s'il rend sa décision selon la procédure normale, les parties en cause n'ont rien à craindre en ce qui concerne leur fusion; c'est là du moins mon interprétation de ces dispositions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Auront-ils besoin de la LEIE?

**M. Cowling:** Oui, ils en auront besoin pour d'autres questions.

[Text]

**The Chairman:** But the Foreign Investment Review Board must find and deal with it in relation to the nature of the value of the investment to Canada.

**Mr. Cowling:** There must be "significant benefit to Canada".

**The Chairman:** Now as to the function or the authority of the Competition Policy Advocate or the Competition Board, does it point to a different finding or can it proceed with a hearing and set aside the decision of the review board even though the review board, in effect, has found that this proposal is of significant benefit to Canada?

**Mr. Cowling:** I guess the answer to that question, Mr. Chariman, is that technically they still could. But with this difference, that it really would not be a question of setting aside the cabinet's decision under the Foreign Investment Review Act because at that point the cabinet decision would not have been based at all on the competition factor. That part of it would have been carved out by the notice which the Advocate sends to the Agency, so they have got away from the anomalous situation of a cabinet order being set aside.

**The Chairman:** But you say the Foreign Investment Review Board, in coming to a decision on whether there is significant benefit to Canada, does not look at the question of competition?

**Mr. Cowling:** The act requires it to. The way the Foreign Investment Review Act is presently drafted, competition is one of the factors it is supposed to look at. Now, without amending that act, and without taking that particular provision out of the act, the provision in Bill C-13, is, in effect,—

**The Chairman:** . . . I think they should take the competition out. Otherwise you have a conflict between two agencies, although the Competition Board might not like to be called an agency.

**Mr. Cowling:** There is a conflict, but I must concede that there is a method of resolving the conflict.

**The Chairman:** There is a method, as I have suggested, by removing it from the Competition bill.

**Mr. Cowling:** Or removing the competition provisions or factors from the Foreign Investment Review Act.

**The Chairman:** Why not leave them there? If you take them out of the Competition Board, there is no problem.

**Mr. Cowling:** I agree. Your suggestion is a way of doing it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There may be something to be said for doing it this way, because the FIRA group may not have the expertise to be able to make a sound judgment on the competition aspect of the proposal.

[Traduction]

**Le président:** L'agence doit tenir compte de la loi en ce qui concerne l'utilité de l'investissement pour le Canada.

**M. Cowling:** Il doit représenter un avantage notable pour le Canada.

**Le président:** Pour ce qui est des fonctions ou des attributions de l'administrateur de la politique de la concurrence ou de celles de la commission de la concurrence, celles-ci prévoient-elles des conclusions différentes ou permettent-elles à l'administrateur ou à la commission de tenir une audience et de rejeter la décision de la commission d'examen même si cette commission a en fait conclu que cet investissement constituait un avantage important pour le Canada?

**M. Cowling:** Je pense que la réponse à cette question, monsieur le président, est que cette façon de procéder est techniquement possible. Il y a cependant une différence: il ne s'agirait réellement pas d'annuler la décision du cabinet rendue conformément à la loi sur l'examen de l'investissement étranger, parce qu'à cette étape, la décision ne serait pas fondée sur des facteurs de concurrence. Cet aspect aurait été traité dans l'avis que l'administrateur fait parvenir à l'agence, de sorte qu'on éviterait cette situation anormale, l'annulation d'une décision du cabinet.

**Le président:** J'aimerais cependant dire qu'en déterminant si une fusion présente un avantage notable pour le Canada, l'agence d'examen de l'investissement étranger n'envisage pas la question de la concurrence?

**M. Cowling:** La loi l'y oblige. Selon le libellé de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, la concurrence est un des points qu'elle est censé envisager. Par conséquent, les dispositions du Bill C-13 sont en vigueur si aucune modification n'est proposée et si ces dispositions précises font encore partie de la loi.

**Le président:** Je crois qu'il faudrait enlever la concurrence, sinon un conflit naîtra entre les deux agences même si la Commission de la concurrence pourrait peut-être ne pas aimer le terme «agence».

**M. Cowling:** Il existe un conflit, mais je dois admettre qu'il y a une méthode de le résoudre.

**Le président:** Il existe une méthode, comme je l'ai mentionné, en le retranchant du projet de loi sur la concurrence.

**M. Cowling:** Ou en retranchant les dispositions ou facteurs concernant la concurrence, de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**Le président:** Pourquoi ne pas les laisser? Si vous les retranchez du mandat de la Commission de la concurrence, il n'y a aucun problème.

**M. Cowling:** Je suis d'accord. Votre proposition constitue une méthode de le faire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On pourrait ajouter autre chose sur cette façon d'agir, parce que le groupe chargé de l'application de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ne possède peut-être pas la compétence nécessaire



[Text]

**The Chairman:** Why not?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Their prime concern is whether the foreign investment aspect is beneficial to Canada as a whole.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Cowling:** I agree, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But they are not as well equipped to deal with monopoly, with mergers and with competition as this crowd is. If there is that aspect to it, then there may be some sense in agreeing, if they want to have the file sent over to be dealt with by the competition people. I can be persuaded the other way, but that is what strikes me at the moment.

**The Chairman:** We have a difference of viewpoint.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not like to see two agencies dealing with competition, for example. Nor would you.

**The Chairman:** No. I would remove the subject matter from the scope of the competition bill and leave it to the agency that was designed for that purpose.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As one of the factors to determine whether or not the proposal is substantially beneficial to Canada as a whole.

**The Chairman:** Well, what FIRA has to do is to measure the effect on competition in relation to the significant benefit to Canada. Have we not been urging that as a rule the Competition Board would have to follow, too?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, I think that is right.

**Mr. Cowling:** In a general way.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, suppose for the sake of argument FIRA decided that this was substantially beneficial to Canada, but then after the project was started the competition people came into it and said, "You offend the Competition Act. This is a monopoly." That would not be fair to the applicants, would it, because they would have been approved by one body and then would be attacked by another.

**Mr. Cowling:** That is covered in a certain sense, senator, because FIRA must advise the agency.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know.

**Mr. Cowling:** You are saying that, if it were not there, it would be bad.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If you followed the chairman's suggestion that FIRA should do it all, you would still leave the promoters of the project subject to the Competition

[Traduction]

pour juger de façon adéquate cet aspect de la proposition concernant la concurrence.

**Le président:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Leur préoccupation primordiale est de savoir si l'investissement étranger est avantageux pour le Canada dans son ensemble.

**Le président:** En effet.

**M. Cowling:** Je suis d'accord, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais ils ne sont pas aussi bien renseignés que notre groupe, pour traiter du monopole, de l'amalagamation et de la concurrence. S'il y a une raison pour ce faire, alors il serait bon d'accepter, s'ils veulent que nous leur envoyions le dossier pour en discuter avec les personnes intéressées à la concurrence. On pourrait me persuader d'agir autrement, mais c'est ce que je pense en ce moment.

**Le président:** Nous avons des points de vue différents.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne voudrais pas que deux organismes soient chargés d'examiner la concurrence, par exemple. Vous non plus.

**Le président:** non. Je retrancherais du bill les disposition traitant de cette question et laisserais l'organisme désigné à cette fin se charger de cette dernière.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un des facteurs consiste en effet à déterminer si les propositions seraient avantageuses, de façon appréciable, pour le Canada dans son ensemble.

**Le président:** Voici, ce que le groupe chargé d'appliquer la Loi sur l'examen de l'investissement étranger a à faire, c'est de mesurer les effets de la concurrence en rapport avec l'importance des avantages qu'en retirerait le Canada. N'avons-nous pas insisté sur le fait qu'en règle générale la Commission de la concurrence devrait suivre aussi cette voie?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, je crois que c'est exact.

**M. Cowling:** D'une façon générale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, supposons pour les besoins de la cause, que le groupe intéressé à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger décide qu'il y a des avantages réels pour le Canada, et qu'une fois le projet amorcé, les personnes intéressées à la concurrence viennent s'en mêler et disent «vous dérogez à la Loi sur la concurrence. C'est un monopole». Ce serait une injustice pour ceux qui ont fait la demande, n'est-ce pas, parce qu'elle aurait été approuvée par un organisme et ensuite rejetée par un autre.

**M. Cowling:** Cette question a été prévue, sénateur, parce que le groupe intéressé à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger doit aviser l'organisme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais.

**M. Cowling:** Vous laissez entendre que, s'il n'était pas là, les choses iraient mal.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si l'on suit la suggestion du président, à savoir que le groupe intéressé à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger devrait tout faire, les

[Text]

Act, if, in fact, they thought that what had been done and approved by FIRA had become a monopoly or had become something prohibited.

**The Chairman:** The course you are describing really makes the Competition Board a court of appeal from FIRA.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Almost, that is right. That is right, on that aspect of it. It would also be a serious problem for the new body that was established, whatever form it was in.

**Mr. Cowling:** What is happening here is that someone who applies to FIRA for the approval that must be obtained under FIRA, also at the same time has the possibility of obtaining a clearance or passport from the competition people. That is what subsection (15) says.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That would be all right.

**Mr. Cowling:** On page 39 the concluding words are the important words:

... no application may be made by him—  
that is, by the Competition Policy Advocate—

... no application may be made by him for an order under this section against any person in respect of a merger constituted by or arising out of the investment.

In other words, if the Competition Policy Advocate has decided that it is all right; and that decision will be made, presumably, fairly promptly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you think that opens the door for a ruling?

**Mr. Cowling:** No, that is the ruling.

**Senator Connolly (Ottawa West):** He does this on his own motion after hearing from FIRA.

**Mr. Cowling:** That is right. Perhaps I should have read the entire subsection, but that is a kind of binding ruling.

**Senator Connolly (Ottawa West):** All right.

**The Chairman:** The conflict you have there, of course, is that under the Foreign Investment Review Act the government has a certain period of time in which to take a position in relation to the application. If they do not take that position, then they have no further status in the matter. Is that not right?

**Mr. Cowling:** The investment is deemed to be allowed.

**The Chairman:** That is right. The competition bill gives an unrestricted power of review to the Competition Board, even though the government is debarred at that stage from acting at all.

**Mr. Cowling:** That is right. The Competition Policy Advocate can, by giving this notice to FIRA, stop the clock. In other words, the deemed allowance thing is thrown out. Obviously, that has to be in order to make this whole scheme workable.

[Traduction]

animateurs du projet seraient encore soumis à la Loi sur la concurrence, si, en fait, ils croyaient que ce qui a été fait et approuvé par ce groupe s'était transformé en monopole ou était devenu interdit par la loi.

**Le président:** La procédure dont vous parlez, fait, à vrai dire, de la Commission de la concurrence une cour d'appel de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (L'AEIE).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En quelque sorte, oui. C'est exact en ce qui concerne cet aspect. Il faut également dire que cela poserait un problème sérieux au nouvel organisme créé, indépendamment de sa constitution.

**M. Cowling:** Ce qui se passe dans ce cas-ci, c'est que toute personne qui présente une demande d'autorisation à l'AEIE, autorisation que seule elle peut donner, a en même temps la possibilité de se procurer un certificat ou autorisation des responsables de la Commission. C'est ce qui est dit au paragraphe 15.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'accord.

**M. Cowling:** Les conclusions du paragraphe 15, page 39, sont très importantes.

... l'administrateur ne peut demander ...  
c'est-à-dire l'Administrateur de la politique de la concurrence

... ne peut, en vertu du présent article, demander une ordonnance contre une personne à l'occasion d'une fusion découlant d'un investissement.

En d'autres termes, si l'Administrateur décide que tout est en règle et que la décision doit être rendue, vraisemblablement, elle le sera assez promptement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pensez-vous que cela puisse faire l'objet d'une décision?

**M. Cowling:** Non, c'est la décision.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il le fait de sa propre initiative après que l'AEIE se soit prononcée.

**M. Cowling:** C'est exact. Peut-être aurais-je dû lire le paragraphe intégralement, mais il s'agit là d'une décision exécutoire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**Le président:** Dans ce cas-ci, bien entendu, le conflit provient du fait que conformément à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, le gouvernement dispose d'un certain temps pour se prononcer sur une demande. S'il ne le fait pas, il s'exclut du débat. Exact?

**M. Cowling:** L'investissement est réputé avoir été permis.

**Le président:** C'est exact. Le projet de loi sur la concurrence accorde des pouvoirs d'examen illimités à la Commission de la concurrence, même si le gouvernement à ce moment-là n'a plus rien à voir.

**M. Cowling:** C'est exact. L'Administrateur de la politique de la concurrence peut, en donnant son avis à l'A.E.I.E., arrêter le mécanisme. En d'autres termes, la permission réputée avoir été accordée est retirée. De toute évidence, cela va de soi, sinon cela ne marcherait pas.



[Text]

**The Chairman:** He can stop the clock, which at that stage could be something even the government itself could not do.

**Mr. Cowling:** Right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I take it you are saying that you must have an amendment so that, if the clock is stopped, it can be stopped only for a certain period of time.

**Mr. Cowling:** No, that is not what I was thinking of, but that is a point, too. What I wanted to say has to do with the next subject I will be dealing with, which is the advance ruling a non-foreigner can get from the Competition Policy Advocate.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you mean a domestic person?

**Mr. Cowling:** Yes, a domestic person. There is a discrimination that exists as a result of the treatment in Bill C-13 of a domestic applicant for a competition ruling versus a foreign applicant. The end result is that the foreign applicant can get an unqualified green light under subsection (15).

**Senator Connolly (Ottawa West):** A green light from the Competition Policy Advocate.

**Mr. Cowling:** That is right. When we come to deal in a minute with the advance ruling procedure for the domestic applicant, we will see that he cannot get nearly the same kind of unqualified commitment out of the Advocate. He can obtain a ruling, but the ruling is subject to a whole lot of things which, in my view, really do not make it a ruling at all. So we have now placed foreigners in a better position than our own citizens. That is where there will almost certainly have to be an amendment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Just to find out these things is a major benefit.

**Senator Beaubien:** Sure.

**Mr. Cowling:** The procedure for advance rulings starts on page 40 at subsection (19), going on for quite a number of subsections, all of which I do not wish to read. They do not call it an "advance ruling" but "a certificate." However, I believe it is the same thing and it is binding on the Competition Policy Advocate subject, of course, to proper disclosure of the facts, which I believe is perfectly reasonable. However, it can also be re-opened for another reason. I am looking at paragraph (b) of subsection (20).

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the top of page 41, application by six persons?

**Mr. Cowling:** That is right; subsection (20) says that where the applicant has been issued a ruling, or a certificate as they call it, he shall not apply to the board for an order with respect to the merger to which the certificate relates unless paragraph (a), wrong disclosure, or paragraph (b), which reads as follows:

the Competition Policy Advocate is required, by virtue of an application by six persons under section 7 or by a

[Traduction]

**Le président:** Il peut, vous dites, arrêter le mécanisme en question, ce qui ne pourrait même pas être fait par le gouvernement.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous me semblez dire qu'il faudrait une modification pour permettre que le mécanisme, une fois arrêté, ne puisse l'être que temporairement.

**M. Cowling:** Non, je ne pensais pas à cela, mais vous relevez un point intéressant. Mes propos portaient sur le prochain sujet que nous allons étudier et qui porte sur une décision anticipée qu'un Canadien peut obtenir de l'Administrateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voulez-vous parler d'un Canadien?

**M. Cowling:** Oui. Le bill C-13 pénalise un Canadien qui demande à ce qu'une décision en matière de concurrence soit rendue par rapport à un requérant étranger. Le résultat en est que ce dernier peut obtenir totalement le feu vert en application du paragraphe 15.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le feu vert de l'Administrateur de la politique de concurrence.

**M. Cowling:** Oui. Lorsque nous en viendrons dans quelques instants à la procédure de la décision anticipée en faveur du requérant canadien, nous constaterons qu'il ne peut pas obtenir le même engagement sans conditions de l'Administrateur. Il peut obtenir une décision, mais sous réserve de quantité d'autres éléments, ce qui, à mon avis, fausse la décision. Les étrangers sont mieux traités que nos propres concitoyens. Ce paragraphe devra donc presque certainement être modifié.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est déjà beaucoup d'avoir trouvé tout cela.

**Le sénateur Beaubien:** Certainement.

**M. Cowling:** La procédure de décision anticipée commence au paragraphe 19, page 40, et se poursuit dans d'autres paragraphes que je ne veux pas citer. Il ne s'agit pas, dans le projet de loi d'une «décision anticipée» mais «d'une attestation». Cependant, je pense que c'est la même chose; elle engage l'Administrateur de la politique de la concurrence à condition que les faits aient été correctement divulgués, ce qui, à mon avis, est parfaitement normal. Cependant, l'affaire peut être ouverte pour une autre raison. Je pense à l'alinéa b) du paragraphe 20.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En haut de la page 41, demande présentée par six personnes?

**M. Cowling:** C'est exact. Le paragraphe 20 stipule qu'après l'émission de l'attestation, l'Administrateur ne peut pas demander à la Commission de rendre une ordonnance au sujet de la fusion visée dans l'avis sauf dans les cas cités à l'alinéa a) non-divulgaration et à l'alinéa b) qui stipule ceci:

Si l'administrateur doit, sur demande présentée en vertu de l'article 7 par six personnes ou par suite d'un ordre

[Text]

direction of the Minister referred to in paragraph 8(c), to cause an inquiry to be made as to whether grounds exist for the making of an order by the Board under this section in respect of the merger or proposed merger and unless, on the completion of any such inquiry, he has reason to believe that such grounds do exist.

So that after he has given his binding ruling, if six people get together the whole thing can be opened up again. However, that, as I understand it, does not apply to the kind of ruling that he can give to the foreign applicant.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The foreign applicant can obtain a definite ruling and it cannot be re-opened under subsection (20)(b)?

**Mr. Cowling:** That is right. I stand to be corrected, but that is my interpretation, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But the domestic applicant may be able to obtain a certificate from the Competition Policy Advocate, but by virtue of subsection (20)(b) at the top of page 41, that can be set aside, the whole thing re-opened and an inquiry held as to whether, in fact, there is an offence?

**Mr. Cowling:** That is correct; so easily, too.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why should there be discrimination, or a difference between the foreign applicant and the domestic applicant?

**Mr. Cowling:** I do not know if it was intentional or not; it could be a drafting slip, but that is the effect.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Where does that discrimination arise? Can you pinpoint the section? We must refer to the FIRA, must we not?

**Mr. Cowling:** No, it is right in here, in subsection (20)(b), as opposed to subsection (15). Subsection (15) makes reference to the very final type of ruling that the Advocate can give in respect of foreign transactions, and paragraph (20)(b) points out the very non-final character of a ruling in respect of domestic transactions.

**Senator Barrow:** But where does it say that paragraph (b) applies only to domestic applications?

**Mr. Cowling:** Because it refers back to the certificate which the Advocate issues pursuant to subsection (19) and the certificate under subsection (19) is, of course, at the instance of a party to a merger.

**Senator Barrow:** But it could be a foreign party as well as a domestic party, could it not?

**Mr. Cowling:** Yes, but the foreign party, I would think, would get his certificate through the other procedure, which is dealt with earlier.

**Senator Barrow:** Through subsection (15)?

**Mr. Cowling:** Yes, which is triggered by his application based on the Foreign Investment Review Act, and if he obtains that type of certificate he almost surely would not apply for another type of certificate.

[Traduction]

donné par le Ministre en vertu de l'alinéa 8c), provoquer une enquête pour déterminer s'il y a des motifs justifiant, en vertu du présent article, une ordonnance de la Commission au sujet de la fusion réalisée ou projetée et si à l'issue de l'enquête, il a des raisons de croire à l'existence de tels motifs.

Donc, après avoir rendu sa décision, si six personnes présentent une demande, toute l'affaire peut être ouverte. Cependant, cela ne s'applique pas, si j'ai bien compris, à la décision qu'il peut rendre à l'égard d'un requérant étranger.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le requérant étranger peut obtenir une décision définitive qui ne peut être remise en question en vertu de l'alinéa 20b)?

**M. Cowling:** C'est exact. Qu'on me reprenne si je me trompe, mais c'est ainsi que je l'interprète, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais le requérant canadien peut obtenir une attestation de l'Administrateur de la politique de concurrence. Or, en vertu de l'alinéa 20b), en haut de la page 41, cette attestation peut être déclarée nulle, toute l'affaire remise en question et une enquête peut avoir lieu pour déterminer s'il y a eu infraction?

**M. Cowling:** C'est exact; c'est aussi facile que ça.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi le requérant canadien serait-il pénalisé par rapport au requérant étranger?

**M. Cowling:** Je ne sais pas si cet article a été rédigé ainsi intentionnellement ou non; cela peut être une erreur de rédaction, mais je vous en ai exposé les conséquences.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Où y a-t-il discrimination? Pouvez-vous citer un article? Nous devons nous conformer à l'A.E.I.E., n'est-ce pas?

**M. Cowling:** Non, c'est à l'alinéa (20)b), par opposition au paragraphe (15). Ce dernier porte sur le règlement définitif que l'administrateur peut émettre au sujet des transactions étrangères et l'alinéa (20)b) souligne le caractère non définitif d'un règlement concernant les transactions faites au Canada.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce que la loi dit que l'alinéa b) s'applique uniquement aux demandes faites au Canada?

**M. Cowling:** Elle fait allusion à l'attestation que l'Administrateur délivre conformément au paragraphe (19) et qui concerne, bien entendu, une partie à une fusion.

**Le sénateur Barrow:** Il pourrait s'agir d'une partie étrangère aussi bien que d'une partie canadienne, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** Oui, mais je crois que la partie étrangère obtient son attestation selon une autre procédure, dont nous avons déjà parlé.

**Le sénateur Barrow:** Aux termes du paragraphe (15)?

**M. Cowling:** Oui, car il dépose sa demande aux termes de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, et s'il obtient ce genre d'attestation, il ne va certainement pas en demander une autre.



[Text]

**Senator Barrow:** An amendment is necessary to paragraph (b), then?

**The Chairman:** I think we should break in on this hearing to consider the nature of the report that we will make on Bill C-23.

The committee resumed its consideration of Bill C-23.

At 11.50 a.m.

**The Chairman:** Dealing with the upcoming agenda of the committee, we will be meeting next week on Bill S-2. As you will recall, we are waiting to hear from the Quebec Bar Association on that bill in connection with whether or not the French translation reflects a different state of law than does the English version. The Quebec Bar has held several conferences, but they are still not ready to make a submission. I understand it may now be the middle of February before they are ready. However, time is running out.

We are all aware of what the uncertainties are as to the continued life of Parliament during 1978, if one judges from what the media have to say. Having spent the time we did on the bill, I would like to see it reach the other place. I had indicated earlier that if they did not respond within a reasonable time, we would act on the opinion expressed by Mr. Geoffrion, who was a witness from the Department of Justice. Whether or not the committee will approve of that is another matter.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think we want to make up our minds, yes.

**The Chairman:** There are two or three amendments that we have to look at.

We will also be hearing from a number of organizations on Bill S-3. Bill S-3, as you are aware, purports to gather under the one roof all the different types of non-profit organizations. That would include not only boards of trade, but many of the hospitals which have memberships, charitable organizations, and so on. It is the intention to bring them all under one roof and equate the members to shareholders. To take all of the benefits and rights given to shareholders under the Canada Business Corporations Act and to give them to members will create, it seems to me, an impossible situation.

There is considerable agitation from some of the hospitals, boards of trade, and quite a number of other organizations. Dealing with the boards of trade, there is, of course, a Boards of Trade Act, the design of which was to regulate boards of trade that were being incorporated. The board of trade located in Toronto was incorporated ages ago. It is a special act. The Halifax board of trade also has a special act, and, if I may not mistaken, that is the oldest board of trade in Canada.

**Senator Barrow:** That is correct.

**The Chairman:** There is a serious question as to the rights that are given to shareholders vis-a-vis the company in which they have investors, and the rights of members of the board of

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Il faut donc modifier l'alinéa b)?

**Le président:** Il nous faut nous interrompre pour étudier la nature du rapport que nous rédigerons sur le bill C-23.

Le Comité reprend l'étude du bill C-23.

A 11 h 50.

**Le président:** En ce qui concerne le nouvel ordre du jour du comité, nous nous réunirons la semaine prochaine pour étudier le bill S-2. Comme vous vous en souvenez, nous attendons les commentaires de l'Association des avocats du Québec sur le projet de loi, pour savoir si la version française donne un aspect de la loi tout à fait différent de celui de la version anglaise. Le Barreau du Québec a organisé plusieurs conférences, mais le rapport n'est pas encore prêt. Je crois comprendre qu'il ne le sera que vers le milieu du mois de février. En attendant, le temps passe.

Nous savons tous de quelles incertitudes vont souffrir les activités parlementaires en 1978, si l'on en juge d'après les organes de presse. Vu le temps que nous avons consacré au projet de loi, nous aimerions le voir se rendre à l'autre endroit. J'ai déjà fait savoir que si l'on ne nous donne pas une réponse dans des délais raisonnables, nous suivrons les conseils de M. Geoffrion, témoin venu du ministère de la Justice. Que le comité soit d'accord ou non, c'est une autre question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense qu'il nous faut prendre une décision.

**Le président:** Il y a deux ou trois modifications qu'il nous faut étudier.

Nous entendrons également les témoignages des représentants d'un certain nombre d'organismes sur le bill S-3. Ce dernier, comme vous le savez, a pour but de regrouper tous les différents types d'organismes sans but lucratif. Il y aurait non seulement toutes les Chambres de commerce, mais également bien des hôpitaux, des œuvres de bienfaisance, etc. Il n'est pas question de les rassembler et de les considérer comme des actionnaires. A mon avis, il est impossible de leur accorder les avantages et les droits dont jouissent les actionnaires aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

On s'agite beaucoup dans certains hôpitaux, dans certaines Chambres de commerce et dans bien d'autres organismes. En ce qui concerne les Chambres de commerce, il existe naturellement la Loi sur les Chambres de commerce, dont le but est de réglementer celles qui sont constituées en corporations. La Chambre de commerce de Toronto a été constituée en corporation il y a des années aux termes d'une loi spéciale. Il en existe également une pour la Chambre de commerce d'Halifax, et si je ne m'abuse, c'est la plus ancienne Chambre de commerce du Canada.

**Le sénateur Barrow:** C'est exact.

**Le président:** Il se pose une grave question concernant les droits dont jouissent les actionnaires vis-à-vis de la société dans laquelle ils investissent, et ceux des membres d'une Chambre

*[Text]*

trade, or any other non-profit organization, who pay a fee and who are entitled to certain services but who, heretofore, have not been entitled to assert any interest in any particular assets of the organization. Yet, Bill S-3 contemplates that if a member does not agree with something that the management proposes to do, he can turn in his chips, as it were, and demand his fair market value share of the assets of the organization.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Will we be hearing witnesses on that matter?

**The Chairman:** Yes. We have about four or five lined up already, as we do in connection with Bill C-13.

That is a summary of what we have to look forward to in the coming weeks. As I indicated earlier, I will arrange to have someone table the report on Bill C-23 this afternoon.

If there is nothing further, the committee will adjourn.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

de commerce ou de tout autre organisme sans but lucratif, qui paient une cotisation et qui ont droit à certains services, mais qui, jusqu'ici, n'ont pas eu le droit de toucher aucun intérêt sur l'actif de l'organisme. Or, le bill S-3 envisage le cas où un membre qui n'approuve pas certaines mesures prises par la direction peut insister pour exiger sa part de la juste valeur marchande de l'actif de l'organisme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Allons-nous faire comparaître des témoins à ce sujet?

**Le président:** Oui. Nous en avons déjà 4 ou 5 sur la liste pour l'étude du bill C-13.

C'est ce que nous allons étudier dans les prochaines semaines. Comme je l'ai déjà mentionné, je prendrai les mesures nécessaires pour que quelqu'un dépose le rapport sur le bill C-23 cet après-midi.

S'il n'y a pas d'autres questions, le comité va s'ajourner.

Le comité s'ajourne.





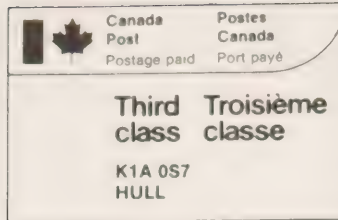












If undelivered, return COVER ONLY to  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Covt  
Pubns



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---



Wednesday, February 8, 1978

Le mercredi 8 février 1978

**Issue No. 17**

**Fascicule n° 17**

### **Second Proceedings on:**

### **Deuxième fascicule concernant:**

The study of the subject-matter  
of Bill C-13  
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

---

L'étude de l'objet du  
Bill C-13  
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES  
SUR LES COALITIONS)

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:  
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to  
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 8, 1978  
(24)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following: The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Lafond, Laird, Manning and Molson. (10)

*In attendance:* Mr. R. J. Cowling and Mr. John L. Lewis, Advisors to the Committee.

The Committee continued with its in-depth study of the Bill, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 12:25 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., February 9, 1978, to consider Bills S-2 and S-3.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 FÉVRIER 1978  
(24)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour entreprendre l'étude de l'objet du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, Laird, Manning et Molson (10).

*Aussi présents:* M. R. J. Cowling et M. John L. Lewis, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit son étude détaillée du bill avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'au 9 février 1978, à 9 h 30, pour l'étude des bills S-2 et S-3.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson,

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 8, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We are continuing this morning our study of Bill C-13. We have just distributed to you a new statement which, to state it very briefly, relates to amendments recommended by the committee of the House of Commons on Bill C-42 and the amendments recommended by the Senate committee on Bill C-42 compared to what has been included in Bill C-13, which we are now studying.

At the last meeting we gave you an exhibit, which looks very much like what you have before you today, but the one you received the last day related to the Senate amendments only which were reflected in Bill C-13. I suggest that you might turn in to Mr. Jackson today the earlier statement which you received and we will do a little editing on it. The one which has been distributed today will be the working paper for our meeting this morning.

We are going to start at page 7 of the document, excluding the front page, although the pages are not numbered. Page 7 deals with monopolies.

**Senator Molson:** Could we label the latest one number 2, or date it, or something?

**The Chairman:** I could give it a distinguishing letter: Why not call it "A"? Mr. Cowling, are you ready to begin?

**Mr. R. J. Cowling, Adviser to the Committee:** Yes, Mr. Chairman.

The section number to which reference is made is 31.72, the page in Bill C-13 being page 42. Should anyone have a copy of Bill C-42, the section is found at page 34 in that bill.

At the last meeting I believe we completed our examination of mergers, which brought in the question of advance rulings and the interface with the Foreign Investment Review Act. The subject of "monopolization", as it is now called in Bill C-13, "monopoly" in the other bill, and "joint monopolization" are in the same vein, of course, as the merger discussion.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is "monopolization" a word?

**Mr. Cowling:** I have not checked it in the dictionary, senator. I do not know whether it is an official word or whether it has been coined by the department.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is legalese and it is ridiculous. Everyone understands the word "monopoly".

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 février 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du Bill C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous poursuivons ce matin notre étude du Bill C-13. Je viens de vous distribuer un nouveau mémoire qui, en bref, se rapporte aux amendements recommandés par le Comité de la Chambre des communes sur le Bill C-42, ainsi qu'aux amendements recommandés par le Comité du Sénat sur le Bill C-42, comparativement à ce qui a été inclus dans le Bill C-13 que nous sommes en ce moment en train d'étudier.

Au cours de la dernière réunion, nous vous avons donné une pièce à l'appui qui ressemble beaucoup à celle d'aujourd'hui mais, celle d'hier avait uniquement trait aux amendements du Sénat qui étaient reflétés dans le Bill C-13. Je propose que vous remettiez aujourd'hui à M. Jackson le précédent mémoire que vous avez reçu et auquel nous allons faire subir une petite mise au point. Le mémoire qui vous a été distribué aujourd'hui constituera le document de travail pour notre réunion de ce matin.

Nous allons commencer à la page 7 du document en excluant la première page bien que les pages ne soient pas numérotées. La page 7 traite des monopoles.

**Le sénateur Molson:** Pourrions-nous donner à la dernière page le numéro 2, une date ou quelque chose?

**Le président:** Je pourrais lui donner une lettre distinctive, pourquoi ne pas l'appeler «A»? M. Cowling sommes-nous prêt à commencer?

**M. R.J. Cowling, Conseiller juridique du comité:** Oui, monsieur le président.

Le numéro de l'article dont il est fait mention est 31.72 et il se trouve à la page 42 du Bill C-13. Si quelqu'un est en possession du Bill C-42, l'article se trouve à la page 34 de ce Bill.

Je crois qu'à la dernière séance nous avons terminé notre examen des fusions, ce qui a fait intervenir la question des décisions anticipées et de «l'interface» avec la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. La question de «monopolisation» comme on l'appelle maintenant dans le Bill C-13 qui était un «monopole» dans l'autre Bill, ainsi que le «monopole conjoint» sont bien entendu de la même veine, tout comme la discussion concernant la fusion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La «monopolisation» est-elle un mot?

**M. Cowling:** Je n'ai pas vérifié dans le dictionnaire, sénateur; je ne sais pas si c'est un mot officiel ou s'il a été forgé par le ministère.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela est légalisé et ridicule. Tout le monde comprend le mot monopole.



[Text]

**The Chairman:** It is included in Bill C-42, is it not?

**Mr. Cowling:** No. In Bill C-42 they were content to use the word "monopoly" but, because they were talking about a sort of gradual practice on the part of someone, I assume they went to the word "monopolization" as, perhaps better indicating an evolving of the state of affairs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But that still does not justify it. At some time we have to say in this committee that the business of drafting legislation is going the wrong way and that it is going too far. We have difficulty understanding some of these complicated sections, even when they use normal language. When they start inventing language it is a little too much.

**The Chairman:** Of course, when they start inventing language, where would one go to find the meaning of it? Is it defined in the bill? Then, very often for a definition in a bill we must look outside the bill to find out what it means. The court has various tests for finding the meaning. One is to look in the dictionary, but if it is not in the dictionary that opportunity is denied. Is it a custom, as acquired by usage? If it is a new word they put in, it would be difficult to say that it has acquired a meaning by usage.

**Senator Molson:** I suspect this word does exist, Mr. Chairman, as in "monopolizing the conversation."

**Mr. Cowling:** Yes, "monopolize" is certainly a word.

**Senator Molson:** Yes; to monopolize.

**Senator Laird:** And I am sure it is a word which is found in the dictionary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Which one?

**Mr. Cowling:** And it is defined in the Act.

**Senator Laird:** We are not just discussing semantics now; there is a difference between "monopoly" and "monopolization". I believe both words will be found in any standard dictionary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps they will be. Why don't we refer to a dictionary?

**Mr. Cowling:** Senator Connolly, many economists are offended by the use of the word "monopoly" in relation to the later section on "joint monopolization" because it really refers to an oligopoly. If we are talking about an oligopoly, let us call it an oligopoly and not a monopoly.

**The Chairman:** I suppose that if one were looking for the meaning of "monopolization", one might say it means the act of monopolizing. Now, then, what does that mean? The act of monopolizing may have a number of meanings. The first meaning one might give it would be "to take hold of exclusively."

**Mr. Cowling:** "Monopolization" is defined in the proposed section 31.72(1) as follows:

—'monopolization' means a situation where one person or two or more persons . . . have sought or are seeking substantial control, . . . in which they are engaged or have

[Traduction]

**Le président:** Il est inclus dans le bill C-42, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** Non. Dans le bill C-42 ils se sont contentés d'utiliser le mot «monopole» mais, étant donné qu'ils parlaient d'un genre de pratique graduelle de la part de quelqu'un, je crois qu'ils ont adopté le mot «monopolisation» comme indiquant peut-être mieux une évolution graduelle des affaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais cela n'est pas toujours justifié. A un moment donné, il sera nécessaire de dire dans ce comité que la rédaction des lois est mal orientée et va trop loin. Nous avons des difficultés à comprendre certains de ces articles compliqués, lorsqu'ils utilisent le langage normal. Quand on commence à inventer des mots, c'est vraiment un peu trop.

**Le président:** Bien entendu, si on commence à inventer des mots, où faut-il s'adresser pour en trouver la signification? Sont-ils définis dans le bill? Il en résulte très souvent que, pour une définition dans le bill, nous devons chercher ailleurs pour trouver ce qu'elle signifie. Le tribunal a différents moyens de trouver la signification. L'un consiste à chercher le terme dans le dictionnaire, mais s'il ne s'y trouve pas la possibilité n'existe plus. S'agit-il d'une coutume acquise par la signification de l'usage? S'il s'agit d'un nouveau mot qu'ils ont introduit, il serait difficile de dire qu'il a acquis une signification par l'usage.

**Le sénateur Molson:** Je crois que ce mot existe, monsieur le président, comme en monopolisant la conversation.

**M. Cowling:** Oui, monopoliser est certainement un mot.

**Le sénateur Molson:** Oui, monopoliser.

**Le sénateur Laird:** Et je suis certain que c'est un mot qui se trouve dans le dictionnaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lequel?

**M. Cowling:** Et on le définit dans la loi.

**Le sénateur Laird:** Nous ne sommes pas en ce moment en train de discuter simplement de sémantique. Il y a une différence entre monopole et monopolisation. Je crois qu'on trouvera les deux mots dans n'importe quel dictionnaire ordinaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être. Pourquoi ne nous reportons-nous pas à un dictionnaire?

**M. Cowling:** Sénateur Connolly, la critique qui est lancée par de nombreux économistes c'est qu'ils sont choqués par l'utilisation du mot «monopole» en relation avec l'article sur la monopolisation conjointe car il s'agit en fait d'un «oligopole». Si nous parlons d'un oligopole, utilisons ce terme et non celui de monopole.

**Le président:** Je suppose que, si on regardait la signification de «monopolisation», on pourrait dire qu'il s'agit de l'acte de monopoliser. Qu'est-ce que cela signifie? L'acte de monopoliser peut avoir un certain nombre de significations. La première pourrait être «prendre possession de façon exclusive».

**M. Cowling:** «Monopolisation» est définie comme suit au paragraphe 31.72(1):

«monopolisation» désigne la situation dans laquelle une personne ou plusieurs personnes . . . ont tenté ou tentent de contrôler sensiblement . . . à laquelle elles se livrent ou

[Text]

sought or are seeking to entrench such control or to extend monopoly power into another market—

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is in proposed subsection (1) of section 31.72, is it?

**Mr. Cowling:** That is correct. That is on page 42 of Bill C-13. There have been amendments to this proposed section of Bill C-13. They are difficult to identify because the entire section has been redrafted and edited. It is hard to find the changes, but they are there.

The committee was critical of the way certain sections had been drafted in its report on Bill C-42. Therefore, I suppose we have to expect a certain amount of redrafting. However, I am not convinced that the redrafting here really helps the situation.

**Senator Molson:** In the past was "substantial control" the normal term which created the condition of a monopoly? I cannot remember exactly what term was used in the past.

**Mr. Cowling:** We should, perhaps, look at that, Senator Molson. In the past one could have a monopoly provided it was a benign monopoly. The definition in the act now reads as follows:

'monopoly' means a situation where one or more persons either substantially or completely control throughout Canada or any area thereof the class of species of business in which they are engaged and have operated such business or are likely to operate it—

And here appear the important words.

—to the detriment or against the interest of the public—

That is contained in the definition section, which is section 2 of the act. So, unless the monopoly was to the detriment of, or against the interest of, the public and could be proven to be so, and the court was satisfied that it was so, then it was all right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The words, "to the detriment" are not found in proposed section 31.72, are they?

**Mr. Cowling:** No, they are not. And that is deliberate because they are trying to make a less stringent test in this reviewable practices area than in the criminal section.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the end of section 31.72(1) they use the words, "to extend monopoly power into another market." I am wondering whether they define "monopoly" in the act.

**Mr. Cowling:** Yes, they do.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They do define "monopoly"?

**Mr. Cowling:** That is right, but in relation to section 33, which is the criminal prohibition against monopoly. Now we are going to have both. The criminal section remains and the new reviewable practices provision has been inserted.

[Traduction]

ont tenté ou tentent de consolider un tel contrôle ou d'étendre un pouvoir monopolisateur à un autre marché—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit du paragraphe (1) de l'article 31.72, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** C'est exact. Il se trouve à la page 42 du bill C-13. Il y a eu des amendements à cet article du bill C-13 et ils sont difficiles à cerner parce que tout l'article a été de nouveau rédigé et préparé pour la publication. Dans le cas qui nous occupe, il est difficile de trouver les modifications, mais elles sont là.

Nous avons formulé des critiques sur la façon dont certains articles ont été rédigés dans notre rapport sur le bill C-42. Nous devons donc nous attendre à ce que certains articles soient reformulés. Toutefois, je ne suis pas convaincu que ce nouveau texte soit une panacée.

**Le sénateur Molson:** L'expression «contrôler sensiblement» désignait-elle auparavant la condition d'un monopole? Je ne me souviens pas exactement du terme qu'on utilisait autrefois.

**M. Cowling:** Peut-être devrions-nous y regarder de plus près, sénateur Molson. Les monopoles étaient tolérés autrefois, du moment qu'il s'agissait de monopoles restreints. La définition que donne la loi est maintenant la suivante:

«monopole» signifie une situation dans laquelle une ou plusieurs personnes contrôlent, pour une grande part ou complètement, dans tout le Canada ou quelqu'une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle se livrent ces personnes, et ont exploité ou semblent devoir exploiter cette entreprise.

Et les mots importants sont ceux-ci:

—au détriment ou à l'encontre de l'intérêt public—

Ils figurent dans l'article consacré aux définitions, autrement dit, l'article 2 de la loi. Par conséquent, si un monopole s'exerçait au détriment ou à l'encontre de l'intérêt public et que cela puisse être prouvé à la satisfaction du tribunal, tout allait pour le mieux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'expression «au détriment» ne se trouve pas dans le nouvel article 31.72, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** Non, et c'est intentionnellement, parce que nous essayons d'établir pour ces pratiques soumises à un nouvel examen, un critère moins rigoureux qu'il ne l'était dans l'article consacré au domaine criminel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A la fin du paragraphe 31.72(1), on trouve l'expression «d'étendre un pouvoir monopolisateur à un autre marché». Je me demande si le «monopole» est défini dans la loi?

**M. Cowling:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il l'est?

**M. Cowling:** Oui, mais dans l'article 33 qui constitue l'interdiction sous peine d'acte criminel à l'encontre du monopole. Nous allons maintenant avoir les deux. L'article relatif au domaine criminel demeure et la disposition sur les nouvelles pratiques soumises à un nouvel examen a été ajoutée.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you saying that it would be clearer and the law would be in place in a more effective way if, instead of using the words "monopoly power", they would incorporate into this subsection the words that you say are implied here, namely, "to the detriment"?

**Mr. Cowling:** I did not say that they are implied. I think they were consciously excluded by the draftsmen. I think the desire of the draftsmen in section 31.72 was that that would not be a test.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That it would not be a test?

**Mr. Cowling:** That is correct. They spelled out a number of other factors which the board must take into consideration in deciding whether or not a monopoly is to be broken up under this section. This is of a less stringent nature.

**Senator Molson:** This brings us back to the famous word "substantially" again.

**Mr. Cowling:** "Substantially" is still there, but public detriment is not a test. In subsection (2), at the top of page 43, there is a definition of "substantial." It reads as follows:

(2) For greater certainty, one or more persons may have substantial control of a class or species of business in which they are engaged notwithstanding that they account for less than fifty per cent of such class or species of business if that person, or such persons taken together, dominate that class or species of business in a relevant market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Section 31.72, then, restricts its consideration to substantial control, which is a quantitative measure. It is, perhaps, cut down to a certain extent by section 31.72(2), but the criminal provision in section 33 of the act as defined in section 2, requires a further test, namely, that it must be found to be to the public detriment.

**Mr. Cowling:** That would be a fair summary, Senator Connolly. Of course, that is a defence which is usually invoked. The public detriment factor is usually invoked by the defence. For example, in the Irving case, the courts appeared to be satisfied that there was a monopolistic situation, but there was no proof that it was operated to the public detriment, and the Supreme Court confirmed that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is easy to understand, but when you get into reviewable practices, which we are dealing with now, if in fact there is control, even to the extent of less than 50 per cent, as the proposed subsection (2) provides, then the board has no alternative but to take the position that there is control and, therefore, there is monopolization.

**Senator Laird:** It is just widening the net.

**Mr. Cowling:** I think it goes a little further than that in that it says that the monopolizer must be behaving in the way set out in paragraph (a) of the proposed section 31.72(1).

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Voulez-vous dire que la loi serait plus claire et plus efficace si, au lieu d'utiliser l'expression «pouvoir monopolisateur», ou incluait dans ce paragraphe l'expression «au détriment» qui, selon vous, est sous-entendue ici?

**M. Cowling:** Je n'ai pas dit qu'elle était sous entendue. Je pense que cette expression a été délibérément exclue par les rédacteurs. Leur intention en ce qui concerne l'article 31.72 était, à mon avis, de ne pas en faire un critère.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De ne pas en faire un critère?

**M. Cowling:** C'est exact. Les rédacteurs ont énuméré un certain nombre de facteurs que la Commission doit prendre en considération avant de décider si, aux termes de cet article, le monopole doit être dissout. C'est moins strict.

**Le sénateur Molson:** Cela nous ramène au fameux terme «sensiblement».

**M. Cowling:** Le terme «sensiblement» est toujours là, mais les termes «au détriment du public» ne servent pas de critère. Le paragraphe (2), en haut de la page 43, définit le terme «sensiblement». Il dit ceci:

(2) Il est précisé qu'une personne ou plusieurs personnes qui contrôlent moins cinquante pour cent de la catégorie ou de l'espèce d'entreprise où elles exercent leur activité peuvent, aux fins du paragraphe (1), contrôler sensiblement l'ensemble du secteur en question si les dites personnes, individuellement ou collectivement, dominent la catégorie où l'espèce d'entreprise sur un marché donné.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Alors, l'article 31.72 se limite au contrôle sensible; il donne donc au mot «sensible» une valeur quantitative. Cette notion est peut-être atténuée quelque peu par le paragraphe 31.72(2), mais la disposition sur les sanctions prévues par l'article 33 de la loi et définie par l'article 2 devrait comporter un autre critère, en ce sens qu'elle devrait préciser que le monopole doit s'exercer au détriment du public.

**M. Cowling:** Voilà un résumé fidèle, Sénateur Connolly. Évidemment, c'est un point qu'on fait habituellement valoir pour se défendre. La formule «au détriment du public» est habituellement invoquée par la défense. Par exemple, dans l'affaire Irving, les tribunaux ont semblé convaincus qu'il y avait monopole, mais rien ne prouvait que l'activité s'exerçait au détriment du public, ce que la Cour Suprême a confirmé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est facile à comprendre, mais en ce qui concerne les pratiques révisables, dont nous nous occupons maintenant, si plusieurs personnes contrôlent même moins de 50 p. 100 d'une entreprise, comme le stipule le paragraphe (2), la Commission n'a pas d'autre choix que de considérer qu'il y a contrôle, et donc monopolisation.

**Le sénateur Laird:** Cela ne fait qu'élargir le filet.

**M. Cowling:** Je pense qu'on va un peu plus loin que cela en disant que le monopolisateur doit se comporter de la façon décrite à l'alinéa 31.72(1)a).

*[Text]*

As I said, it is a complicated form of drafting. The proposed section 31.72 (1) states:

For the purposes of this section, "monopolization" means a situation where one person, or two or more persons . . . have sought or are seeking substantial control—

And that is further defined by subsection (2).

—or are seeking to entrench such control or to extend monopoly power into another market, by

(a) any behaviour or conduct that has or is likely to have the effect of—

And then the effects are set out in subparagraphs (i) to (v).

**Senator Connolly (Ottawa West):** That would be restricting, foreclosing, eliminating a competitor, and so on.

**Mr. Cowling:** That is correct.

**Senator Molson:** That brings us back to what dominates a class or species of business. It is full of definitions.

How would you define "dominating a class or species of business" in a relevant market? It seems to me to be open to all sorts of definitions.

**The Chairman:** It should be noted that the definition of "monopolization" on page 42 of the bill does refer to one person or two or more persons who are affiliated within the meaning of certain subsections. If one looks back at those subsections, they appear to give the meaning that we ordinarily give to "affiliation." Subsection (16) on page 39 of the bill, sets out where corporations, partnerships or sole proprietorships are affiliated. It states:

(16) For the purposes of subsection (2),

(a) a corporation is affiliated with another corporation if

(i) one is controlled by the other,

(ii) both are controlled by the same person or group of persons acting in concert, or

(iii) each is affiliated with the same corporation—

And it goes on to deal with a partnership. Subsection (17), at page 40 of the bill, states:

For the purposes of subsection (16), a corporation, partnership or sole proprietorship is controlled by a person or group of persons acting in concert, if that person or group is in fact able, from time to time, to direct the policies of that corporation, partnership or sole proprietorship.

So, there is limitation. My first impression in reading the definition at page 42 of the bill was that they were attempting to group unrelated companies or corporations that were in the same line of business, whether they were acting in concert or not.

**Mr. Cowling:** Just wait until you get to page 44.

**Senator Beaubien:** "You ain't seen nothin' yet!"

*[Traduction]*

Comme je l'ai dit, c'est une formulation compliquée. Le paragraphe 31.72(1) du projet de loi dit ceci:

Aux fins du présent article, «monopolisation» désigne la situation dans laquelle une personne ou plusieurs personnes . . . ont tenté ou tentent de contrôler sensiblement . . .

C'est également défini au paragraphe (2)

—ou tentent de consolider un tel contrôle ou d'étendre un pouvoir monopolisateur à un autre marché par une conduite ou un comportement

(a) qui a ou aura vraisemblablement pour effet . . .

Puis les effets sont décrits aux sous-alinéas (i) à (v).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qui ont pour effet de restreindre, d'interdire, d'éliminer un concurrent, etc.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Cela nous ramène à la question de savoir comment on domine une catégorie ou une espèce d'entreprise. C'est truffé de définitions.

Quelle serait votre définition de «dominant la catégorie ou l'espèce d'entreprise sur un marché donné»? Il me semble que cela permet toutes sortes de définitions possibles.

**Le président:** Il y a lieu de signaler que la définition de «monopolisation», à la page 42 du projet de loi, renvoie à une ou plusieurs personnes qui sont affiliées au sens de certains paragraphes. Si on les examine, ces paragraphes semblent donner la signification qu'on attribue habituellement à «affiliation». Le paragraphe (16), à la page 39 du projet de loi, définit les cas où il y a affiliation de corporations, de sociétés ou d'entreprises unipersonnelles. Il dit ceci:

(16) Aux fins du paragraphe (2),

(a) une corporation est affiliée à une autre corporation si

(i) l'une est contrôlée par l'autre

(ii) l'une et l'autre sont contrôlées par une personne, une société ou un groupe de personnes agissant de concert, ou

(iii) chacune est affiliée à la même corporation . . .

Puis on passe aux sociétés et aux entreprises unipersonnelles. Le paragraphe (17), à la page 40 du projet de loi, dit ceci:

Aux fins du paragraphe (16), une personne ou un groupe de personnes agissant de concert contrôlent une corporation, société ou entreprise unipersonnelle s'ils sont en mesure d'en établir occasionnellement la politique.

Il y a donc une limite. En lisant la définition qui figure à la page 42 du projet de loi, j'ai d'abord cru qu'on essayait de rassembler des sociétés ou corporations sans rapport entre elles, mais exerçant le même genre d'activité, qu'elles agissent ou non de concert.

**M. Cowling:** Attendez qu'on arrive à la page 44.

**Le sénateur Beaubien:** Vous n'avez encore rien vu.



[Text]

**The Chairman:** At page 44 they define "joint monopolization." The drafters gave a definition of monopolization and apparently they felt they had to add to it by then defining "joint monopolization," and that can be found on page 44, as follows:

For the purposes of this section, "joint monopolization" means a situation where a small number of persons, not all of whom are affiliated within the meaning of subsections 31.71(16) and (17), achieve substantial control or entrench such control throughout Canada or any area thereof of a class or species of business in which they are engaged by

(a) adopting closely parallel policies—

And it goes on to enumerate the various means by which that can be done. Most of the enumeration seems to indicate that at least they must be on speaking terms.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That kind of practice closely resembles the idea of a syndicate.

**The Chairman:** The definition of "joint monopolization" continues on page 45, where it states:

(b) any behaviour or conduct the effect of which would afford a basis for an order of the Board under any other provision of this Part or would constitute a contravention of any provision of Part V or section 46.1.

**Senator Molson:** Those conditions are the same as the previous section 31.72.

**Mr. Cowling:** Very similar, yes, if not identical.

**The Chairman:** The drafters of the bill always seem to be fearful that a definition is too restrictive, with the result that somewhere in the further recital you find language used that broadens the scope of an earlier definition saying, in effect, "Well, it's all right to look at the definition, but this is an enlargement of it."

**Mr. Cowling:** One of the main differences between "monopolization" and "joint monopolization" is that in the case of monopolization, substantial control is defined as possibly accounting "for less than 50 per cent," whereas in the case of joint monopolization, the proposed subsection 31.73(2), page 45 of the bill states:

For greater certainty, persons do not have the control referred to in subsection (1) unless they account for *in excess of* fifty per cent of the relevant market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The whole thing is quantitative throughout these two sections, as opposed to the concept of public detriment.

**Mr. Cowling:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am wondering what the committee thinks of the elimination of the test of whether or not these practices are against the public welfare.

**Mr. Cowling:** I do not believe the committee went so far, in its report on Bill C-42, as to suggest that the monopolization section be removed; but it did say that the "abuse of dominant power" definition suggested in the Skeoch-McDonald report

[Traduction]

**Le président:** A la page 44, ils définissent la «monopolisation conjointe». Les rédacteurs ont donné la définition de la monopolisation et apparemment, ils ont jugé nécessaire d'y ajouter celle de la «monopolisation conjointe» que vous trouverez à la page 44, comme suit:

31.73 (1) Aux fins du présent article, «monopolisation conjointe» désigne une situation dans laquelle un petit nombre de personnes, qui ne sont pas toutes affiliées entre elles au sens des paragraphes 31.71(16) et (17) parviennent à contrôler sensiblement dans tout le Canada ou dans une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle elles se livrent, ou consolident un tel contrôle

a) en adoptant des orientations parallèles

Le texte continue en énumérant les différents moyens d'y parvenir. La majeure partie de cette énumération semble indiquer au moins qu'elles doivent communiquer entre elles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce type de pratique ressemble étroitement à un syndicat.

**Le président:** La définition de la «monopolisation conjointe» se poursuit à la page 45, où il est dit:

b) par une conduite ou un comportement dont les effets motiveraient une ordonnance de la Commission en vertu de toute autre disposition de la présente Partie ou constituerait une infraction à une disposition de la Partie V ou à l'article 46.1.

**Le sénateur Molson:** Ces conditions sont les mêmes que celles prévues à l'article précédent 3.72.

**M. Cowling:** Très semblables en effet, si ce n'est identiques.

**Le président:** Les rédacteurs du bill ont toujours peur que la définition soit trop restrictive. Il en résulte que quelque part dans l'énumération ultérieure vous trouvez un jargon qui élargit la portée de la définition précédente en disant, en fait: «C'est très bien de regarder la définition, mais en voici un agrandissement».

**M. Cowling:** L'une des principales différences entre la «monopolisation» et la «monopolisation conjointe» c'est que, dans le premier cas, «contrôler sensiblement» est défini comme «contrôler moins de 50 pour cent du marché donné», tandis que dans le deuxième cas, le paragraphe 31.72(2), de la page 45 du bill stipule:

(2) Il est précisé que des personnes n'ont pas le contrôle visé au paragraphe (1) si elles ne contrôlent pas *plus de* cinquante pour cent du marché donné.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit de termes quantitatifs tout au long de ces deux articles qu'on oppose à la notion de détriment du public.

**M. Cowling:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me demande ce que le Comité pense de la suppression du critère qui consiste à savoir si ces pratiques vont à l'encontre du bien public.

**M. Cowling:** Je ne crois pas que le Comité soit allé jusqu'à suggérer (dans son rapport sur le bill C-42) le retrait de l'article sur la monopolisation, mais il a bien dit que la définition de l'«abus du pouvoir dominant» mentionné dans le

[Text]

should be used. That suggestion has not been reflected, certainly, in Bill C-13.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The abuse of the dominant power to the detriment of the public welfare?

**Mr. Cowling:** Yes, that would have brought in the test of public detriment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a narrow point, Mr. Chairman, and we are spending a lot of time on it, but, to my mind, it is crucial to this whole area.

**The Chairman:** Of course it is. If, under this bill, something less than a majority can gather in an effort at monopolization, then we are left with the question as to how much is "less than 50 per cent."

**Senator Molson:** A substantial amount, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We have had discussions elsewhere on "substantial amount." Is it 10 per cent, 25 per cent, or what? I do not know what it is.

**Senator Barrow:** What do the words "substantial amount" mean?

**The Chairman:** I do not know. As a matter of law, you either have control or you do not have control. If you are talking about substantial control, it must be more than actual control; that is, more than 50 per cent. In other words, 50 per cent would not trigger the section if you use the word "substantial".

**Mr. Cowling:** I agree, but, of course, the question is answered by subsection (2).

**Senator Manning:** Mr. Chairman, it may be that this question of "substantial control" has been thrashed out at other meetings, but I wonder if any serious effort has been made to approach that objective in a different way altogether. It seems to me that "substantial control" is a completely inadequate expression to use in legislation of this kind. Of course, that is a matter of opinion. But really, as I understand it, what the clause is trying to get at is one or more entities getting a degree of control that would enable them to regulate the market or prices, or whatever happens to be involved, and is that not the criterion to be spelled out?

**The Chairman:** Except that on page 40, when they are defining "affiliate," they do come close to the language that you have used. They say at the top of page 40, in subsection (17):

(17) For the purposes of subsection (16), a corporation, partnership or sole proprietorship is controlled by a person or group of persons acting in concert, if that person or group is in fact able, from time to time, to direct the policies of that corporation, partnership or sole proprietorship.

So I would take it that if there was an agreement, then it would not matter what the shareholding was if there was an agreement by which they were able to direct the policies of the corporation. But I don't know. There are so many variables in

[Traduction]

rapport Skeoch-McDonald devrait être utilisée. Le bill C-13 ne reflète pas cette suggestion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'abus du pouvoir dominant ou détournement du bien-être public?

**M. Cowling:** Oui, cela aurait introduit le critère de ce qu'on entend par au détournement du public.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un point subtil, monsieur le président, et nous y accordons beaucoup de temps, mais, à mon avis, il est essentiel à tout ce domaine.

**Le président:** Bien sûr. Si, en vertu de ce bill, un nombre inférieur à la majorité peut se réunir en vue d'une monopolisation, dans ce cas, nous n'avons plus qu'à trouver ce que représente moins de 50 p. 100?

**Le sénateur Molson:** Un montant important, monsieur le président.

**Le président:** Nous avons discuté de ce «montant important». S'agit-il de 10 p. 100, de 25 p. 100 ou de combien? Je ne sais pas de combien il s'agit.

**Le sénateur Barrow:** En fait, qu'est-ce que l'on entend par «montant important»?

**Le président:** Je l'ignore. Légalement parlant, vous avez le contrôle ou vous ne l'avez pas. Mais le contrôle dit sensible est plus important que le contrôle effectif, c'est-à-dire qu'il correspond à plus de 50 p. 100. En d'autres termes, 50 p. 100 n'appelle pas l'utilisation de l'article, si vous utilisez le mot «sensible».

**M. Cowling:** Je suis d'accord, mais de toutes façons la réponse se trouve au paragraphe (2).

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, il se peut que cette question de contrôler sensiblement ait été traitée rapidement lors des autres réunions, mais je me demande si l'on s'est réellement efforcé d'aborder l'objectif d'une manière complètement différente. En effet, il me semble que «contrôler sensiblement» est une expression qui ne convient absolument pas dans une loi de ce genre. Bien sûr, c'est une question d'opinion. Mais en fait, tel que je le comprends, ce que la clause en question essaye de dire, c'est qu'une ou plusieurs entités obtenant un degré de contrôle qui leur permettrait de réglementer le marché ou les prix ou tout autre élément impliqué, n'est-ce pas là les critères à énoncer?

**Le président:** Oui, excepté qu'à la page 40, lorsqu'ils définissent le mot «affilié», ils se rapprochent du jargon que vous avez utilisé. En effet, ils disent en haut de la page 40 dans le paragraphe (17) du bill:

(17) Aux fins du paragraphe (16), une personne ou un groupe de personnes agissant de concert contrôlent une corporation, société ou entreprise unipersonnelle si elles sont en mesure d'en établir occasionnellement la politique.

Donc j'imagine que s'il y a eu entente, peu importe dans ce cas de savoir qui sont les actionnaires, dans la mesure où il y a eu une entente selon laquelle ils pouvaient diriger la politique de la société en corporation. Mais je ne sais pas. Il y a



[Text]

the language that is being used, every time you think you see an answer then another door opens.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do you think they are trying to get at by the elimination of the test of "public welfare" or "public detriment"?

**Senator Laird:** To broaden the net.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But that is not enough. This is the type of area concerning which you can get a very emotional speech about "big business." For competitive purposes we have to compete against big business, particularly in the country that is our biggest trading partner. But what is it that they want to do here? The concept of bigness or joining together, even when it is not to the public detriment, is that the concept they want to establish?

**The Chairman:** I think you have hit a question right on the nose that has been bothering me. They use the word "competition" and then in another place talk about a method being used that is not the least favourable—I think the words are "in a manner least restrictive of competition". The restriction of competition may not be a bad thing *per se*. In other words, there should be pros and cons, and if you are going to make that kind of test, there should be a balance established of the pros and cons.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I know one industry in this country where there are only four companies competing, and they are competing severely. If you brought in a fifth company, all of them would go under because the market is not big enough for five; it is just big enough for four.

**The Chairman:** If they were as vigorous in their operation they might be charged with restricting competition as against the new man coming in. So there are all sorts of meanings.

I should tell you that I looked up the *Webster's New World Dictionary* and I do not find the word "monopolization." I find some definitions of "monopoly," but the definitions envisage exclusive control of a commodity.

**Senator Molson:** Do they have "monopolize," the verb?

**The Chairman:** Yes, they have the verb "monopolize" and they define "monopolize" as being "to get, have or exploit a monopoly; to get full possession or control of," and "to dominate completely." Now in this bill, we have, a departure.

**Mr. Cowling:** We have another animal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And then subsection (2) of section 31.72 cuts it a way back, below the 50 per cent mark.

**Mr. Cowling:** Just to continue with some specific points on this clause, the committee objected to subparagraph (V) of paragraph (a), which formerly read as follows:

(v) restraining economic activity in a manner otherwise than as describe in subparagraphs (i) to (iv);

[Traduction]

tellement de variables dans le jargon utilisé. Chaque fois que vous pensez trouver une réponse, une autre porte s'ouvre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A quoi songent-ils, d'après vous, par l'élimination du test du «bien-être public» ou «détriment du public»?

**Le sénateur Laird:** Grossir les profits nets?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais cela ne suffit pas. C'est le genre de domaine où vous pouvez avoir un type de discours très émotionnel à propos d'une grosse entreprise. On nous dira: «pour soutenir la concurrence, nous devons tenir tête à la grande entreprise dans ce pays, en particulier dans celui qui est notre principal partenaire commercial». Mais quels sont les objectifs en cause ici? Veut-on appliquer le principe de grandeur ou d'association commerciale même quand cela ne désavantage pas le public?

**Le président:** Je crois que vous avez abordé une question qui me préoccupe. On utilise le terme «concurrence» et ailleurs dans le projet de loi, on parle de recours à une méthode qui n'est pas la moins favorable; en fait, je crois qu'on utilise l'expression «d'une façon qui restreint moins la concurrence». Les restrictions imposées à la concurrence peuvent ne pas être mauvaises. En d'autres termes, si vous voulez imposer des conditions, il faut établir un équilibre entre les avantages et les inconvénients.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je connais une industrie au pays à l'intérieur de laquelle quatre sociétés seulement se livrent une concurrence féroce. Si l'on introduisait une cinquième société, toutes connaîtraient des difficultés car le marché n'est pas suffisamment étendu pour faire vivre cinq sociétés, quatre est le chiffre maximum.

**Le président:** Ainsi, si elles se montraient très dynamiques dans leurs opérations, on pourrait les accuser de restreindre la concurrence pour nuire à la nouvelle société. On peut donner toutes sortes de définitions.

Je vous annonce que je n'ai pas trouvé le mot «monopolisation» dans le *Webster's New World Dictionary*. J'ai trouvé quelques définitions de monopole, mais elles désignent uniquement le contrôle exclusif d'un produit.

**Le sénateur Molson:** Avez-vous trouvé le verbe «monopolize»?

**Le président:** Oui, et on lui donne le sens suivant: «to get, have or exploit a monopoly; to get full possession or control of» et «dominate completely.» Dans le projet de loi, on s'éloigne de cette définition.

**M. Cowling:** Nous en avons une autre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans le projet de loi, les dispositions de l'alinéa 31.72(2) établissent une norme qui doit être inférieure à 50 p. 100.

**M. Cowling:** Pour en revenir à certains points précis de cet article, le comité s'est opposé au contenu du sous-alinéa 31.72(1)a)(v) qui se lisait auparavant comme suit:

(v) de réduire l'activité économique par des procédés non visés aux sous-alinéas (i) à (iv);

## [Text]

It is the so-called basket clause, and the Commons committee, I think, was more or less on the same wavelength when it came to that too. There has been some response in that subparagraph (v) which now reads:

(v) restraining competition in any exclusionary or predatory manner similar to but other than a manner described in subparagraphs (i) to (iv);

It is just a slight change, not a great one.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, just to tie up that discussion we had a few moments ago, I think perhaps we would like the record to show that when the official appears before us we should inquire about their reason for excluding the test of public detriment in section 31.72. They may have some reason for wanting to keep that out, some reason that we do not know about, and I think we should inquire at that time.

**The Chairman:** But that is a matter for later. Mr. Cowling, I would like to call your attention to the column which is entitled "Senate Committee Recommendation" dealing with Section 31.72(4). It just irks me when you say "Similar to Commons Committee: Delete 'Solely'". The Senate report was made a month or six weeks ahead of that of the Commons, so it is not similar to it.

**Mr. Cowling:** It was in the interest of saving space only, Mr. Chairman. Perhaps we should have reversed the column and put ours first and say that theirs was similar to ours. Fortunately, this is a private document.

**The Chairman:** But you know what happens to private documents.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But that is helpful. If they, by virtue of what we do here, amend the bill before it comes to us, then we have made our point.

**Mr. Cowling:** As you can see—or perhaps you cannot see, if you do not have Bill C-42 in front of you—paragraph (b) has been redrafted in that some of the words that were formerly in that paragraph have been pushed up into subsection (1). It is hard to tell what the effect of this is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was that not paragraph (a)?

**Mr. Cowling:** No, it was subsection (1). Paragraph (b) formerly read:

(b) have sought or are seeking to create a monopoly or to entrench a monopoly or to extend monopoly power—

Those words have been pushed up into subsection (1), senator, before paragraph (a), of section 31.72.

Then it went on to say:

—by any behaviour or conduct, whether or not described in paragraph (1), on the basis of which the Board could make an order under any other provision of this Part—

## [Traduction]

Il s'agit de la clause omnibus et je crois que le Comité de la Chambre était plus ou moins du même avis lorsqu'il l'a étudiée à son tour; il y a eu une certaine réaction car vous pouvez constater que le sous-alinéa (v), page 42, se lit maintenant comme suit:

(v) de restreindre la concurrence par des procédés exclusifs ou abusifs, analogues à ceux visés aux sous-alinéas (i) à (iv).

Il s'agit simplement d'une modification mineure.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, pour en revenir à cette discussion que nous avons eue il y a quelques instants, je crois qu'il serait préférable qu'on indique dans le compte rendu que lorsque les représentants ont témoigné, nous leur avons demandé pourquoi ils excluaient le critère lié à l'intérêt public au paragraphe 31.72. Ils ont peut-être des raisons valables pour supprimer ce critère et je crois que nous devrions maintenant leur demander de nous les donner.

**Le président:** Nous y reviendrons plus tard. Monsieur Cowling, j'aimerais attirer votre attention sur la colonne intitulée «Recommandation du Comité sénatorial» traitant de l'alinéa 31.72(4). Il m'est désagréable de lire «Comme le Comité de la Chambre des communes»; supprimer «uniquement». Le rapport du Sénat a été préparé un mois ou six semaines avant celui de la Chambre. Les deux ne sont donc pas semblables.

**M. Cowling:** C'était simplement pour économiser de l'espace, monsieur le président. Nous devrions peut-être inverser les colonnes, mettre la nôtre en premier et dire que leur rapport était semblable au nôtre. Heureusement, il s'agit d'un document confidentiel.

**Le président:** Mais vous savez ce qu'il advient des documents confidentiels.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette façon de procéder est utile. S'ils modifient en s'inspirant de nos travaux le projet de loi avant qu'il ne nous soit remis, alors nous aurons atteint notre objectif.

**M. Cowling:** Comme vous pouvez le voir, à condition que vous ayez entre les mains le bill C-42, on a modifié le texte de l'alinéa b) en plaçant au paragraphe (1) ce qui se trouvait auparavant à cet alinéa. Il est difficile de prévoir les conséquences de cette substitution.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne s'agissait-il pas de l'alinéa a)?

**M. Cowling:** Non, c'était le paragraphe (1). L'alinéa b) se lisait comme suit:

b) ont tenté ou tentent de créer ou de consolider un monopole ou d'étendre un pouvoir monopolisateur...

Ces mots se retrouvent maintenant au paragraphe (1), sénateur, avant l'alinéa a) de l'article 31.72.

Le texte continue ainsi:

... par tout comportement visé ou non aux alinéas a), à l'égard duquel la Commission peut rendre une ordonnance en vertu d'autres dispositions de la présente Partie...



## [Text]

Now that part is still in paragraph (b) and the question arises, really, I suppose, why do you need paragraph (a) at all when you have paragraph (b) which seems to be wide open? In other words, the board could make an order against a company under this section, if it could do so under the "refusal to deal", "exclusive dealing" or the "tied selling", provisions for example!

The only other change perhaps worth noting from Bill C-42 to Bill C-13 in this section is in subsection (5), which you will find on page 44. This is the so-called saving provision. It was formerly subsection (4) in Bill C-42, and it read as follows:

(4) No order shall be made under this section on the sole basis of behaviour that has or is likely to have an effect described in subparagraph (2) (a) (i) or (ii) where the Board is satisfied by the party or parties against whom the order is sought that such behaviour solely reflects superior efficiency or superior economic performance.

That was subsection (4) in Bill C-42. It has been renumbered and appears as subsection (5) in Bill C-13. It is slightly different in that instead of the words "the Board is satisfied by the party or parties," the words are "after hearing the person against whom the order is sought, the Board finds . . ." I don't think that that is really a change in substance.

The only change that might be one of substance is the change from the words "*solely* reflects superior efficiency" to the words "behaviour or conduct *clearly* reflect superior efficiency." I think we were discussing that last time in connection with mergers, and the question is: What is the difference, really between "*solely*" and "*clearly*"? Is "*clearly*" a less stringent term or a more stringent term?

**Senator Connolly (Ottawa West):** You have that noted in the document you filed with us.

**Senator Molson:** I think it is a good term, "clearly reflects."

**Mr. Cowling:** It might be an improvement over "*solely*."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, there is something to be said about subsection (5) and the last three lines in it, because there really is there, as I read it, another test. It is not simply the test of numbers or quantum of control.

**Mr. Cowling:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is also the further test that, if the behaviour effects great efficiency or greater or better economic performance, then that is a defence.

**Mr. Cowling:** That is right.

## [Traduction]

Cette partie figure toujours à l'alinéa *b*) et la question se pose, réellement, je suppose, à savoir pourquoi vous avez besoin de l'alinéa *a*) lorsque vous avez l'alinéa *b*) qui semble grand ouvert. Autrement dit, la Commission pourrait rendre une ordonnance contre une société en vertu de cet article, si elle le faisait en vertu des dispositions sur le «refus de se conformer», «l'entente exclusive» ou «la vente liée».

Le seul autre changement qui mérite peut-être d'être mentionné en ce qui concerne le changement apporté à cet article dans le bill C-13, figure au paragraphe (5), que vous trouverez à la page 44. Il s'agit de la prétendue clause de réserve. Ce paragraphe correspond au paragraphe (4) du bill C-42 et se lisait comme suit:

(4) La Commission ne doit pas, en se fondant uniquement sur un comportement qui produit ou est susceptible de produire les effets visés aux sous-alinéas (2)a)(i) ou (ii), rendre une ordonnance en vertu du présent article, si elle est convaincue, par les parties visées, que leur comportement n'est que l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique.

Il s'agissait du paragraphe (4) du bill C-42. On lui a donné un nouveau numéro et il s'agit maintenant du paragraphe (5) du bill C-13. Il diffère légèrement en ce que au lieu des mots «si elle est convaincue par les parties visées» on y a substitué «après avoir entendu la personne visée par l'ordonnance . . . » Je ne crois pas qu'il s'agit vraiment d'un changement dans la substance.

Le seul changement qui pourrait en être un de substance est le remplacement des mots «*n'est que* l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité» par les mots «expression *claire* d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique.» Je crois que nous en avons beaucoup discuté la dernière fois en ce qui concerne les fusions, et la question est: Qu'elle est réellement la différence entre «*n'est que*» et «*expression claire*»? «*Expression claire*» est-il moins strict ou plus strict?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous le soulignez dans le document que vous avez déposé.

**Le sénateur Molson:** Je crois qu'«*expression claire*» est juste.

**M. Cowling:** Il pourrait s'agir d'une amélioration par rapport à «*n'est que*».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, il y a quelque chose à dire au sujet du paragraphe (5) notamment des trois dernières lignes de ce dernier, parce qu'il y a vraiment là, d'après ce que je lis, un autre critère. Il ne s'agit pas simplement du critère à respecter en ce qui concerne le nombre ou la quantité de contrôles.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y a également l'exigence supplémentaire à respecter à savoir que si le comportement est l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité ou de rendement économique, il s'agit alors d'un élément de défense que la personne peut invoquer en sa faveur.

**M. Cowling:** C'est exact.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps you are coming close there to the concept of public welfare or public detriment, depending on how you use the term.

**Mr. Cowling:** That is so. Of course, it works only in relation to the conduct described in subparagraphs (i) and (ii) of paragraph 31.72(1)(a). Those, I take it, are the more serious effects that could arise and, therefore, the defence is confined to those.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If we want to put in the concept of public detriment or public welfare, I suppose it could be done in subsection (5), but I would think it would be better to simplify this section, redraft it and put these three defences right at the beginning. Well, perhaps they should not be at the beginning, because you might want to define the offence first and then say that these are the defences to charge, and list them.

**Mr. Cowling:** The next section we have already alluded to is the joint monopolization section. It is contained in section 31.73 on page 44. This committee recommended making "harmful intent" and ingredient for the application of this section. In other words, before this section could be applied, the board would have to find that there was some kind of harmful intent on the part of the parties involved.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is almost *mens rea*.

**Mr. Cowling:** That is right. The redraft does not go that far. There is some rearranging and rewording, but I do not think it is of substance on that particular point.

There is the basket clause, or whatever you want to call it, Mr. Chairman, in that section, too, which appears at the bottom of page 44, and that has been changed along the same lines as the similar clause in the monopolization section.

There is an important difference, though, in Bill C-13 in that paragraph (b), at the top of page 45, has been added. This was not in Bill C-42. But far from cutting down the threshold of intervention of the board, along the lines of the recommendation which the Senate committee made, and even along the lines of the recommendation of the Commons committee to a certain extent, the inclusion of paragraph (b) seems to widen the possibility of intervention. It is the same provision that they have in for monopolization, but it was not formerly in respect of joint monopolization.

**Mr. Lewis:** I agree that that is new. I think an important amendment to Bill C-13 is in (v), which says:

restraining competition in any exclusionary or predatory manner similar to . . .

and so on.

As honourable senators know, there were representations from the Canadian Bankers' Association to the effect that the whole section would be against the actions of the banks where they appeared to act in concert or closely matching conduct,

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous rejoignez peut-être là le concept du bien-être du public ou de son préjudice selon l'utilisation que vous faites du terme.

**M. Cowling:** C'est exact. Naturellement, cela ne vaut que dans le cas de la conduite décrite aux sous-alinéas (i) et (ii) de l'alinéa 31.72(1)a). Ces derniers, d'après ce que je comprends, sont les effets les plus sérieux qui pourraient survenir et, par conséquent, la défense s'y trouve confinée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si nous voulons inclure le concept du préjudice ou du bien-être public, je suppose qu'on pourrait le faire au paragraphe (5), mais je crois qu'il vaudrait mieux simplifier cet article, le recomposer et placer ces trois défenses au tout début. Eh bien, elles ne devraient peut-être pas être au début, parce que vous voudriez peut-être définir tout d'abord le délit et mentionner ensuite qu'il s'agit des défenses à l'accusation, et les énumérer.

**M. Cowling:** L'article suivant auquel nous avons déjà fait allusion concerne la monopolisation conjointe. Il s'agit de l'article 31.73, à la page 44. Le présent comité a recommandé de faire de «l'intention délictueuse» un élément justifiant l'application du présent article. Autrement dit, avant que cet article ne puisse être appliqué, la Commission devrait avoir conclu qu'il y a eu intention délictueuse de la part des parties en cause.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est presque une intention criminelle.

**M. Cowling:** C'est exact. La nouvelle version ne va pas aussi loin. Cet article a été remanié et reformulé, mais je ne crois pas qu'il s'agit de changement de substance dans ce cas particulier.

Il y a la clause omnibus, peu importe le nom que vous voudrez bien lui donner, monsieur le président, dans cet article également; elle apparaît au bas de la page 44; cette clause a été changée de la même façon que la clause analogue de l'article sur la monopolisation.

Il y a une différence importante, toutefois, dans le Bill C-13, en ce que l'alinéa b) à la partie supérieure de la page 45 a été ajouté. Il n'existait pas dans le bill C-42. Mais loin de réduire le seuil d'intervention de la Commission, comme le recommandait le Comité du Sénat et même, dans une certaine mesure, le comité des Communes, l'inclusion de l'alinéa b) semble accroître la possibilité d'intervention. Cette même disposition existe pour la monopolisation, mais elle n'existait pas auparavant pour la monopolisation conjointe.

**M. Lewis:** Je conviens que c'est nouveau. Je pense que la grosse modification qui a été apportée au bill C-13 figure au sous-alinéa (v):

de restreindre la concurrence par des procédés exclusifs ou abusifs, analogues à . . .

etc.

Comme vous le savez, messieurs les sénateurs, l'Association des banquiers canadiens a fait savoir que cette disposition limiterait les activités des banques lorsqu'elles semblent agir de concert ou adopter des comportements semblables, qu'elles



*[Text]*

where they were obviously a joint monopoly, and where they might change interest rates at the same time, reacting to the action of the Bank of Canada. By including this amendment, obviously such action would not be in a predatory manner and therefore would be excluded. That is probably why the subparagraph has been included. It could be very important.

**The Chairman:** Mr. Cowling, you have not touched on subsection (6).

**Mr. Cowling:** No, Mr. Chairman. I am getting to that. Subsection (6), referred to in Bill C-13, on page 46, is the redrafted version of what was subsection (3) of Bill C-42. It touches on a subject which was giving difficulty. I should perhaps read subsection (3) of Bill C-42, which states:

(3) For the purposes of this section, a small number of persons may be found to have been engaging in joint monopolization notwithstanding that the parallel policies or matching conduct adopted by them was based on nothing more than a mutual recognition of their interdependence and that there was no agreement or arrangement between or among them.

That was the subject of considerable complaint by the parties who appeared here and in the other place.

**The Chairman:** This was what was called—

**Mr. Cowling:** "Conscious parallelism."

**The Chairman:** When I explained our report in the Senate, I dealt with this. Judging from the response, it appeared to senators that this was a shocking provision—namely, that if a small number of persons, in an industry where there are a number of operators, decide on a price similar to that existing throughout the industry, there does not have to be an agreement between them that that should be the price. It is simply that if the price is the same, they have then engaged in joint monopolization. Is that right?

**Mr. Cowling:** Not quite, Mr. Chairman, because the behaviour or conduct would have to have the effects enumerated in the earlier part of the section, but that is the starting point.

**The Chairman:** I am wondering whether that is the interpretation or whether this subsection applies on its own. Companies may be grouped together in control or substantial control; but even if they are not, if the price of the product is the same—let us take, for instance—

**Senator Beaubien:** Gas stations, or something like that.

**The Chairman:** Let us consider sugar. If one sugar refiner has a lower price than the others in the market, he is most likely to get a greater volume of business. If the other refiners decide that they want to resist this encroachment, they will meet the lower price. If they do so then that is "conscious parallelism." If they sit back, the company with the lower price will, sooner or later, run out of sugar, and then the prevailing price becomes the common price on the market.

Sugar is a product which, no matter who makes it, is the same product, and whether it is beet or cane sugar, it is the

*[Traduction]*

constituent un monopole conjoint et qu'elles changent en même temps leur taux d'intérêt, en réaction devant les mesures prises par la Banque du Canada. Aux termes de cette disposition, cette action ne serait pas abusive et ne serait donc pas exclue. C'est peut-être la raison pour laquelle le sous-alinéa a été ajouté. Il peut présenter une grande importance.

**Le président:** Monsieur Cowling, n'avez-vous pas abordé le paragraphe (6)?

**M. Cowling:** Non, monsieur le président. Je vais le faire. Le paragraphe (6) du bill C-13, à la page 46, représente la version modifiée du paragraphe (3) du bill C-42. Il porte sur une question épineuse. Je voudrais lire le paragraphe (3) du bill

(3) Aux fins du présent article, il est possible de conclure qu'un petit nombre de personnes participe à une monopolisation conjointe même si leur orientation parallèle ou leur comportement semblable n'est fondé sur aucun accord ou arrangement entre elles.

C'est un sujet dont se sont beaucoup plaintes les parties qui ont comparu ici et ailleurs.

**Le président:** C'est ce qu'on a appelé...

**M. Cowling:** Un parallélisme conscient.

**Le président:** J'ai mentionné cet aspect lorsque j'ai expliqué notre rapport devant le Sénat. D'après la réaction des sénateurs, il semble qu'ils soient choqués par cette disposition, à savoir que si un petit nombre de personnes, dans une industrie où il y a beaucoup d'ouvriers, décident d'adopter le prix qui est en vigueur dans toute l'industrie, il n'est pas nécessaire qu'elles s'entendent sur ce qu'il devrait être. Le fait est simplement le suivant: si le prix est le même, elles participent alors à une monopolisation conjointe. Est-ce exact?

**M. Cowling:** Pas tout à fait, monsieur le président, car le comportement ou la conduite devraient produire les effets énumérés prédominamment dans l'article. Mais ce n'est que le début.

**Le président:** Je me demande s'il s'agit là d'une bonne interprétation ou si le paragraphe est suffisamment clair. Les sociétés peuvent se regrouper pour exercer un contrôle total ou substantiel, mais même dans le cas contraire, si le prix du produit est le même... prenons, par exemple...

**Le sénateur Beaubien:** Les stations-service ou quelque chose de ce genre.

**Le président:** Prenons par exemple le sucre. Si une raffinerie a un prix inférieur à celui des autres sur le marché, il est évident que c'est elle qui va avoir le plus gros chiffre d'affaires. Si les autres maisons veulent résister à cette concurrence, elles vont abaisser leur prix. Dans ce cas, il s'agit de «parallélisme conscient». Par contre, si elles attendent le déroulement des événements, la société qui a le plus bas prix va tôt ou tard manquer de sucre, et c'est le prix fort qui va s'imposer sur le marché.

Le sucre est un produit qui ne change pas, peu importe celui qui le fabrique, qu'il s'agisse de sucre de canne ou de sucre de

[Text]

same product chemically. There is nothing special in the character of the production between one refiner and another which would distinguish that product and enable one to charge more or offer it for less.

**Mr. Cowling:** Going to lower prices in parallel might have the effect of restricting someone else's entry into the market. So perhaps you are damned if you do and you are damned if you don't.

**The Chairman:** Notwithstanding the fact that the sugar refiners—I merely use this as an illustration—may have, and, as a matter of fact, do have, excess capacity, it would be the excess capacity that undoubtedly would restrict the establishment of more sugar refiners, certainly in the production of cane sugar.

In connection with beet sugar, which is favoured mainly in the west, and in Alberta in particular, there are subsidies. They have profitable operations. Subsidies add to their profit. How would they be affected by it? They meet the price. It has been a custom of the trade for ages that beet sugar will sell for less than cane sugar in the retail market, because housewives still believe that only cane sugar can be used for making preserves and jellies, that beet sugar is not good for that purpose. That is just a housewife's tale, because both are of the same quality. How will that enter into the picture?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do we not have this every day in the retail trade?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Aren't retailers constantly meeting each other's prices? Senator Beaubien mentioned gasoline or service stations. Surely we have that situation in the chain stores, where some start out with a low price for biscuits, soft drinks, and so on, and the others see this and immediately meet the lower price. Does subsection (6) on page 46 mean that it is a forbidden practice? Surely, this practice is in the interest of consumers?

**The Chairman:** It says that they do not have to be in agreement in reaching a common price.

**Mr. Cowling:** I should perhaps add, in fairness to the redraft, that the words "of an exclusionary character" have been added in paragraph (a).

**Senator Connolly (Ottawa West):** Paragraph (a) of what?

**Mr. Cowling:** Of subsection (1) of section 31.73. Formerly the words were simply:

(a) adopting closely parallel policies or closely matching conduct . . . has the effect of

et cetera. It is now:

. . . adopting closely parallel policies or closely matching conduct of an exclusionary character, . . .

[Traduction]

betterave, c'est le même produit du point de vue chimique. Le mode de production ne variant pas d'une raffinerie à l'autre, il n'y a rien de particulier dans le produit qui puisse le distinguer et permettre à un producteur de demander plus ou moins qu'un autre.

**M. Cowling:** En ce qui concerne les bas prix en parallèle, ils peuvent empêcher quelqu'un d'autre de se lancer sur le marché. Ainsi, quoi que vous fassiez, vous êtes pris.

**Le président:** Même si les raffineries de sucre, je cite cela seulement comme exemple, peuvent avoir, et en fait elles ont une production excédentaire, c'est celle-ci qui sans aucun doute empêche la création d'autres raffineries de sucre, surtout du sucre de canne.

En ce qui est du sucre de betterave, qui est très utilisé dans l'Ouest, surtout en Alberta, les raffineries reçoivent des subventions. Leurs entreprises sont rentables, car les subventions augmentent leur profit. Dans quelle mesure sont-elles touchées? Elles respectent le prix. Depuis des siècles, le sucre de betterave se vend moins cher que le sucre de canne sur le marché de détail, car les ménagères persistent à croire qu'elles peuvent utiliser uniquement le sucre de canne pour faire des conserves et de la gelée, et que le sucre de betterave n'est pas du tout bon. Ce sont des histoires de bonne femme, car la qualité est le même. Comment va-t-on aborder le sujet?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** N'est-ce pas là une situation que nous retrouvons chaque jour dans le commerce de détail?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les détaillants ne respectent-ils pas constamment les prix de leurs collègues? Le sénateur Beaubien a mentionné l'essence ou les stations-service. Cette situation se retrouve certainement dans les grands magasins, où un marchand décide de vendre ses biscuits, ses limonades, etc. à bas prix, et où les autres suivent immédiatement son exemple. Aux termes du paragraphe (6) à la page 46, s'agit-il d'une pratique illégale? C'est une pratique qui intéresse sûrement les consommateurs.

**Le président:** Le paragraphe stipule que les entreprises ne sont pas tenues de se mettre d'accord pour adopter un prix commun.

**M. Cowling:** Je voudrais ajouter, en toute équité, que l'expression «procédé exclusif» a été ajouté à l'alinéa a).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'alinéa a) de quoi?

**M. Cowling:** Du paragraphe (1) de 31.73. Voici ce que dit le texte original:

a) en adoptant des orientations parallèles ou des comportements semblables qui ont pour effet . . .

et cetera. Voici ce que dit le texte actuel:

. . . en adoptant des orientations parallèles *exclusives* ou des comportements semblables etc . . .



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps those words simply rule out all our examples.

**Mr. Cowling:** I am not prepared to go quite that far, but it certainly helps. It is of some help.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Suppose you had to go in and defend a chain of grocery stores that had met other prices?

**Mr. Cowling:** I would say that in relation to prices it perhaps rules out the examples. I agree with you. There are other things they might be doing; not necessarily to do with prices, but other conduct which might be more susceptible of being characterized as exclusionary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Such as calling each other up and saying, "What are you going to charge today for sugar?"

**Mr. Cowling:** Well, that concerns prices; but in terms of their contracts with customers—the requirements they impose, and so on, apart from prices—the amendment is perhaps now confining the parallel policies to that area, rather than simply to prices.

**Senator Molson:** You mean it excludes pricing?

**Mr. Lewis:** I would not think it would exclude pricing, but it creates a very strong defence if you can prove that the change in pricing, or the parallel policy in changing pricing, was not of an exclusionary character, or was restraining competition in an exclusionary or predatory manner, similar to that manner described in subparagraphs (i) to (iv). It could be a very strong defence.

**Mr. Cowling:** It is a very complex concept that you have here. Joint monopolization is a situation where a small number of persons, as the Chairman pointed out, not all of whom are affiliated, are doing certain things, and they have to have achieved substantial control of a class or species of business, and again, as I mentioned earlier, there is a further definition of control in subsection (2). Then the way they do this is by adopting closely parallel policies of an exclusionary character. Then you go into another concept, "... which policies have or conduct has the effect of ..." a number of things. It is a pretty convoluted approach.

**Senator Molson:** But does subsection (6) follow right in there, or does it not, in a sense, remove some of the stress of an exclusionary character, for example by simply saying that:

... a small number of persons may be found to have been engaging in joint monopolization notwithstanding that the parallel policies or matching conduct adopted by them involved no agreement ...

Where is the exclusionary character tied into subclause (6)? Is it still implied there?

**Mr. Cowling:** I think that all that subsection (6) does is say that the board can make an order under this clause, notwithstanding the fact that there was no overt agreement.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces mots détruisent peut-être tous nos exemples.

**M. Cowling:** Je ne veux pas aller aussi loin, mais cela aide certainement. C'est d'une certaine utilité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Supposez que vous ayiez à défendre une chaîne de magasins qui a imposé d'autres prix?

**M. Cowling:** Je dirais qu'en ce qui concerne les prix les exemples donnés ne s'appliquent peut-être pas. Je suis d'accord avec vous. Ces magasins pourraient avoir d'autres confortements, qui n'affecteraient pas forcément les prix, mais qui pourraient être considérés comme étant exclusifs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par exemple se consulter par téléphone pour demander: «Quel sera aujourd'hui le prix de votre sucre?»

**M. Cowling:** Il s'agit là de prix; mais en ce qui concerne le contrat avec les clients, les conditions qu'il fixe, en dehors du prix, la modification se limite peut-être aux orientations parallèles à ce domaine, plutôt que simplement au prix.

**Le sénateur Molson:** Vous voulez dire qu'elle exclut la fixation du prix?

**M. Lewis:** Je ne pense pas qu'elle exclurait la fixation des prix, mais elle offre des arguments convaincants de défense si on peut prouver que le changement de prix, ou l'orientation parallèle à ce changement, n'était pas exclusive, ou restreignait la concurrence de façon exclusive ou abusive, tout comme cette action. Ce serait un très fort moyen de défense.

**M. Cowling:** Il s'agit d'un principe très compliqué. La monopolisation conjointe désigne une situation dans laquelle un petit nombre de personnes, comme l'a signalé le président, qui ne sont pas toutes affiliées entre elles, décident de faire certaines choses, et parviennent à contrôler efficacement une catégorie ou des espèces d'entreprises, et là encore, comme je l'ai mentionné antérieurement, il y a une autre définition du contrôle au paragraphe (2) du bill. Et elles le font en adoptant des orientations étroitement parallèles et de nature exclusive. Puis vous passez à un autre principe, «qui ont pour effet ...» un certain nombre de répercussions. Il s'agit d'une méthode assez compliquée.

**Le sénateur Molson:** Mais les dispositions du paragraphe (6) ne font-elles pas suite à ces dispositions et, en un certain sens, n'atténuent-elles pas l'aspect exclusif, par exemple lorsqu'il est stipulé:

... qu'un petit nombre de personnes participe à une monopolisation conjointe même si leur orientation parallèle ou leur comportement semblable n'est fondé sur aucun accord ...

Où est l'aspect exclusif lié au paragraphe (6)? Y est-il encore sous-entendu?

**M. Cowling:** Je pense que le paragraphe (6) prévoit seulement que la Commission peut rendre une ordonnance même si aucun accord n'a été conclu ouvertement.

[Text]

**Senator Molson:** I see. So it leaves the previous things like the "exclusionary character", alone.

**Mr. Cowling:** Oh, yes.

**The Chairman:** And then the question, Senator Molson, would appear to be, "what is 'of an exclusionary character?'" A lower price? If they lower a price, what would "exclusionary" mean? Keeping others from coming into the market and being competitive?

**Mr. Cowling:** You will see that is covered specifically in a later subsection.

**The Chairman:** Yes. Now, do not tell me that the combines people are prohibiting, with the threat of prosecution, a lower price. That would be an unusual situation.

**Mr. Cowling:** Well, it would be an unusual situation, but they might do that, because in Section 34, on price differentiation, that is what they are saying, and we will come to that later, of course. There is a new provision, however, making simple price differentiation a reviewable practice.

**The Chairman:** Even lowering a price in some of the clauses of the bill becomes suspect.

**Mr. Cowling:** Yes, if it is done for certain purposes.

**Senator Molson:** It seems that everything that is done in the course of business is reviewable, to put it mildly, because if you maintain prices, or if you follow the price lead of somebody else you are probably guilty, and if you drop prices you are probably guilty, so perhaps the only thing you can do is to raise prices. I do not think they have touched that one.

**The Chairman:** Well, if a person did raise prices he might be in difficulties.

**Senator Molson:** That is true, if he followed the price, yes.

**The Chairman:** It is a case of, "Heads I win, tails you lose." What is the next item?

**Mr. Cowling:** have we covered all we should have covered on joint monopolization?

**Mr. Lewis:** We have covered the important amendments.

**Mr. Cowling:** There are some little changes there which are referred to in the analysis, but I do not know that we need to go through that. You see the same change in subsection (5) from "solely" to "clearly", as you do in respect of the monopolization section, which presumably is helpful.

The next section, then, would be the one dealing with patents, which is 31.74(1), and is on the next page of the analysis.

The Senate's recommendation here was that this subject should not be dealt with at all in this legislation; that it should

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Je comprends. Par conséquent, il ne mentionne pas l'aspect exclusif.

**M. Cowling:** Oh, oui.

**Le président:** Dans ce cas, la question, sénateur Molson, serait la suivante: qu'est-ce qui est exclusif? Un prix inférieur? S'il y avait réduction de prix, que signifierait le terme «exclusif»? Empêcher d'autres entreprises d'avoir accès au marché et de soutenir la concurrence?

**M. Cowling:** Vous constaterez que cet aspect est précisément réglementé dans un paragraphe ultérieur.

**Le président:** Oui. Donc, ne me dites pas que les membres de la coalition empêchent, sous la menace de poursuites, la fixation d'un prix inférieur. Ce serait une situation exceptionnelle.

**M. Cowling:** Ce serait une situation exceptionnelle, mais ils pourraient le faire, car c'est ce qui est stipulé à l'article 34 du bill, où l'on traite de la différenciation en matière de prix. Bien entendu, nous aborderons cette question ultérieurement. Toutefois, il y a une nouvelle disposition qui prévoit que les simples différenciations en matière de prix peuvent faire l'objet d'un examen par la Commission.

**Le président:** Dans certains articles du bill, même la réduction d'un prix devient suspecte.

**M. Cowling:** Oui, si elle est effectuée à des fins précises.

**Le sénateur Molson:** Il semble que toute mesure prise au cours de l'exploitation d'une entreprise peut être examinée par la Commission, et je m'exprime avec modération. Celui qui maintient les prix, ou qui suit l'initiative de quelqu'un d'autre en matière de prix est présumé coupable; même chose pour celui qui réduit les prix. Qui sait, peut-être la seule initiative permise consiste-t-elle à augmenter les prix. Je ne pense pas que cet aspect ait été prévu.

**Le président:** Si une personne augmentait effectivement ses prix, elle pourrait être en difficultés.

**Le sénateur Molson:** C'est exact, si elle suivait l'initiative d'une autre personne, oui.

**Le président:** Cela revient à jouer à pile ou face.

Quelle est la question suivante?

**M. Cowling:** Avons-nous touché à tous les aspects de la monopolisation conjointe?

**M. Lewis:** Nous en avons étudié les modifications importantes.

**M. Cowling:** Il y aurait quelques changements mineurs mentionnés dans l'analyse, mais j'ignore si nous devons nous y arrêter. Vous retrouvez la même modification au paragraphe 5 où l'on remplace «ne sont que l'expression» par «l'expression claire» comme vous le faites à bon escient dans l'article concernant la monopolisation.

L'article suivant, c'est-à-dire le paragraphe 31.74(1), à la page suivante de l'analyse, serait celui qui porte sur les brevets.

Le Sénat a recommandé que la présente mesure législative n'aborde pas ce sujet, puisqu'il serait plus opportun de le faire,



[Text]

be dealt with, if at all, in legislation dealing with patents, trade marks and copyrights. As you can see, the provision is still in, although in slightly modified form. I think the main change of significance there is that in C-42 it was possible for the board to make an order actually expunging a patent if it wished to. The Commons committee recommended against that provision, and the Senate, by implication, in suggesting that the whole area should be left out of this particular bill, made the same recommendation, and that has been accepted.

**Mr. Lewis:** Yes. The words omitted deal with the right of the board to direct that:

... the patent be revoked or that registration of the trade mark, copyright or industrial design be expunged.

Those words have been omitted now.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, that is an action that should be taken by the courts under the patent and trade mark legislation.

**The Chairman:** This does not belong in this bill at all.

**Mr. Cowling:** That was the committee's recommendation, senator.

**Senator Beaubien:** Let us stick to our guns.

**The Chairman:** It is really overreaching to go to the Patent Act, and the Industrial Design Act, and the Copyright Act, which is a field in which we have international agreements.

**Mr. Cowling:** Well, of course, there is a saving provision on that in the bill, in subsection (2) on page 47, which was in before, I believe. It remains unchanged.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, would it be open to the authorities that administer this act, if they found that a trade mark or patent should be expunged or dealt with in that manner, to go before the courts and require it be expunged?

**Mr. Cowling:** I do not think so, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You have to be a party?

**Mr. Cowling:** I think you would have to be a party who was claiming a patent infringement, really, to be able to do that, so I presume that removing paragraph 31.74(1)(d) in C-42 takes care of the situation, where the Competition Board itself had the right to do the expunging.

**The Chairman:** This section and subsection give the board authority to deal with the subject matter.

**Mr. Cowling:** That is true.

**The Chairman:** It means you are in a contest and the person who holds the patent, of course, can appear and challenge the position that this is covered by a treaty or international agreement, and then the board can make an order. You are hailed before the board. Do you get into a contest over the relationship of the agreement and the provisions of the Copy-

[Traduction]

le cas échéant, dans la législation portant sur les brevets, les marques de commerce et le droit d'auteur. Comme vous pouvez le constater la disposition n'a pas été supprimée mais il a été modifié légèrement. Je crois que la principale différence provient de ce que dans le bill C-42, la Commission pouvait prononcer la révocation d'un brevet si elle le jugeait à propos. Le Comité de la Chambre recommande d'éliminer cette disposition, et le Sénat a donné son assentiment de façon indirecte en disant que cette question ne doit pas être traitée dans ce bill, et la recommandation a été acceptée.

**M. Lewis:** Oui, les termes qui ont été omis concernaient le droit de la Commission de rendre une ordonnance:

... prononçant la révocation d'un brevet ou ordonnant la radiation de l'enregistrement d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel.

Ces termes ont été omis dans le nouveau bill.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une décision qui aurait dû être prise par les tribunaux en application d'une loi sur les brevets et les marques de commerce.

**Le président:** Cette question n'aurait pas dû être incluse dans le bill.

**M. Cowling:** C'est ce que le Comité a recommandé, sénateur.

**Le sénateur Beaubien:** Nous ne devons pas en démordre.

**Le président:** Il serait exagéré d'invoquer la Loi sur les brevets, la Loi sur les dessins industriels, ou la Loi sur le droit d'auteur puisque ces questions sont déjà régies par des accords internationaux.

**M. Cowling:** Mais je crois que le bill contient toujours une disposition conditionnelle, au paragraphe (2) de la page 47. Cette disposition reste inchangée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, si elles le jugeaient nécessaire, les autorités chargées de l'application de cette loi seraient-elles habilitées à demander aux tribunaux de statuer sur la validité d'une marque de commerce ou d'un brevet ou de prononcer leur révocation?

**M. Cowling:** Je ne le crois pas, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il faut que la personne soit en cause?

**M. Cowling:** Je crois sincèrement que c'est un droit réservé à la partie qui prétend qu'il y a eu violation d'un brevet. Je présume donc que la suppression de l'alinéa 31.74(1)d) du bill C-42 règle le problème, puisque la Commission de la concurrence a le droit de prononcer la révocation.

**Le président:** Ce paragraphe donne à la Commission l'autorité de prendre les mesures qui s'imposent.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le président:** En réalité, il y a une véritable confrontation où la personne qui détient le brevet peut témoigner et prétendre que le brevet fait déjà l'objet d'un traité ou d'un accord international et, à ce moment-là, la Commission peut rendre une ordonnance. Il faut comparaître devant la Commission. Doit-on établir plus clairement le rapport entre l'accord et les

[Text]

right Act or the Patent Act before the board? I do not think the board should have any authority to deal with something that is a statutory right and is covered by international agreement.

**Mr. Cowling:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would it appear from this that the holder of the patent could be required to defend the patent before the board?

**The Chairman:** Yes. Defending the patent would be saying that this is the subject of international agreement. Then you would have to establish that you qualify for entitlement to the benefit of that agreement.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I can understand that.

**Mr. Cowling:** But not defending it from the point of view of the validity of the patent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** No.

**Mr. Cowling:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why?

**Mr. Cowling:** That is left to patent legislation. What they are talking about in this section, as far as I can understand, is where somebody who has a patent decides to grant a licence to somebody else to use that patent. Of course, licensing agreements are pretty complex documents and contain many terms and conditions. What the board is allowed to do here is not declare the patent illegal or null, but to rescind the agreement with the other party.

**The Chairman:** Challenging the validity is one way of saying that you are not entitled to the exception.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Not entitled to what?

**The Chairman:** They could challenge the validity of the patent before the board because that would be one way of giving authority to the board to deal with this situation, would it not?

**Mr. Cowling:** Certainly there has to be a patent for the board to get involved under this section.

**Senator Molson:** Where does this come into property rights?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Patent and trade mark matters come under federal jurisdiction.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We are not concerned with section 13 of the provincial power. I think you have almost said that there could be a contest as to the validity of the patent before this board.

**The Chairman:** That is the direction of my thinking; however, I am only one person.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is why I asked the other question. I do not think it is sensible, nor is it good legislation to establish a second forum in which the validity of the patent should be questioned.

[Traduction]

dispositions de la Loi sur le droit d'auteur ou de la Loi sur les brevets? Je ne crois pas qu'il soit opportun de donner à la Commission l'autorité nécessaire pour prendre une décision qui relève d'un droit statutaire et qui est visée par un accord international.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-on en conclure que le détenteur du brevet doit en faire valoir la validité devant la Commission?

**Le président:** Oui. Il pourrait le faire en démontrant que le brevet fait l'objet d'un accord international. Vous devez donc prouver que vous avez droit d'invoquer l'existence de cet accord.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je comprends cela.

**M. Cowling:** Mais vous ne défendez pas la validité du brevet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Non.

**M. Cowling:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi?

**M. Cowling:** Cela relève de la Loi sur les brevets. Si je comprends bien la portée de cet article, il s'agit d'un cas où le détenteur d'un brevet décide d'accorder une licence permettant à une autre personne de se servir du brevet. Évidemment, les documents d'octroi d'une licence sont assez complexes et contiennent de nombreux termes et conditions. La Commission n'a pas le droit de déclarer que le brevet est illégal ou nul, mais peut seulement révoquer un accord conclu avec l'autre partie.

**Le président:** En mettant en doute la validité du brevet cela équivaut à dire que vous ne pouvez invoquer l'exception.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'elle ne peut invoquer quoi?

**Le président:** Les autorités pourraient aller devant la Commission mettre en doute la validité du brevet puisque ce serait une façon de conférer à la Commission l'autorité de rendre une décision dans ce cas, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** L'article permet à la Commission d'intervenir seulement s'il s'agit d'un brevet.

**Le sénateur Molson:** Comment les droits de propriété interviennent-ils?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les brevets et les marques de commerce sont du ressort du Fédéral.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous ne nous préoccupons pas de l'article 13 de la loi provinciale. Vous avez laissé entendre, il me semble, qu'il est possible de mettre en doute la validité du brevet devant la Commission.

**Le président:** C'est ce que je pense mais je suis le seul.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est pour cela que j'ai posé l'autre question. Je ne crois pas qu'il soit opportun, ou souhaitable, de constituer une deuxième tribune où l'on pourrait mettre en cause la validité du brevet.



[Text]

**Mr. Cowling:** Paragraph (a) says that the board has a right to declare unenforceable any agreement or arrangement into which that person has entered, but not declaring unenforceable or invalid the patent or trade mark itself.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is in the language here?

**Mr. Cowling:** That is in (a). In other words, as long as you continue to use the patent or trade mark yourself, then (a) and (b) do not come into the picture because (a) and (b) refer only to situations where the owner of the patent has licensed somebody else. The owner of the patent could be affected by an order under (c), however, which says that the board may direct the granting by that person of licences under the patent. Let us say up until now the owner of the patent has not licensed anybody, but has just used it for his own account. If the threshold set out in 31.74(1) is met, he could be ordered by the Competition Board to license somebody else.

**Senator Macnaughton:** There is a legal provision whereby all the patentees are forced to license if you make application.

**Mr. Cowling:** Unfortunately, I am not a patent lawyer, and I do not recall whether that is in the Act.

**Senator Macnaughton:** In the pharmaceutical industry, for example—

**The Chairman:** It is right in the Patent Act.

**Senator Macnaughton:** ... the makers of Valium can be forced to license submakers, so what happens there?

**Mr. Cowling:** It would seem to be a sort of overlapping jurisdiction.

**Senator Beaubien:** You should take it out of this bill altogether.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If you try to rationalize this, it seems to be off the track because by one piece of legislation, when you grant a patent, you give an exclusive right to deal with that particular piece of property.

**Mr. Cowling:** It is supposed to be a monopoly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a legislated monopoly. I believe the practice for patentees, if they are not going to use it exclusively themselves, is to grant licences, and to upset that trade practice for a provision of this kind can result in very serious consequences to the economy. The purpose of giving a patent is to reward the inventor. Today with the very complicated kinds of patents that are issued, the technology that is involved, the research that is involved, and the cost of the research, it seems to me only fair that the inventor should have the right to exploit what he has developed. To come along and say, "You can exploit it yourself, but you cannot license it; otherwise you are going to create a monopoly situation." Surely if he did it himself, it would be a more closely held monopoly than it would be if he licensed it out.

[Traduction]

**M. Cowling:** L'alinéa a) stipule que la Commission a le droit de déclarer inexécutoire tout accord ou arrangement relatif à l'utilisation du brevet mais non pas de déclarer inexécutoire le brevet ou la marque de commerce.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce le sens du libellé?

**M. Cowling:** C'est ce que prévoit l'alinéa a). En d'autres termes, tant que vous utilisez le brevet ou la marque de commerce vous-même, les alinéas a) et b) n'interviennent pas parce qu'ils concernent uniquement des situations où le propriétaire du brevet a accordé une licence à une autre personne. Cependant, le propriétaire du brevet peut faire l'objet d'une ordonnance en vertu de l'alinéa c) qui stipule que la Commission peut enjoindre la personne d'accorder les licences se rapportant au brevet. Prenons le cas du propriétaire d'un brevet qui n'a pas accordé de licence mais s'en est servi pour son propre compte seulement. S'il contrevient aux dispositions du paragraphe 31.74(1), la Commission de la concurrence peut lui ordonner d'accorder une licence à quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Macnaughton:** Il existe une disposition légale selon laquelle le propriétaire du brevet doit accorder une licence à toute personne qui en fait la demande.

**M. Cowling:** Malheureusement, je ne suis pas un avocat spécialisé dans les brevets, et je ne me souviens pas si ces dispositions sont dans la loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Dans l'industrie pharmaceutique par exemple...

**Le président:** La Loi sur les brevets le stipule clairement.

**Le sénateur Macnaughton:** ... les fabricants de valium peuvent être contraints d'accorder une licence à d'autres fabricants; qu'arrive-t-il dans un cas semblable?

**M. Cowling:** Les deux lois semblent se recouper.

**Le sénateur Beaubien:** Cette disposition ne doit pas être incluse dans le bill.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais si vous raisonnez ainsi, vous faussez la question, car lorsque vous octroyez un brevet en vous fondant sur un texte de loi, cela équivaut à accorder à quelqu'un le droit exclusif sur un bien quelconque.

**M. Cowling:** C'est censé être un monopole.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un monopole législatif. Je pense que la pratique veut que les détenteurs de brevet, s'ils n'ont pas l'intention de s'en servir exclusivement, émettent des permis, et l'adoption d'une disposition de cette nature pourrait chambarder cette façon de procéder et entraîner des conséquences graves pour l'économie. Le brevet est octroyé pour récompenser l'inventeur. De nos jours, vu la nature très complexe de certains brevets qui sont émis et la technologie, les recherches et les coûts que cela suppose, il me semble qu'il serait juste que l'inventeur ait le droit d'exploiter ce qu'il a mis au point. Si donc vous lui dites: «Vous pouvez l'exploiter vous-même, mais vous n'avez pas le droit de donner des permis pour son utilisation, car vous créeriez ainsi un monopole». Il ne fait aucun doute que s'il exploitait lui-même

[Text]

**The Chairman:** Yes, Senator Connolly, but you must not overlook this, that under the combines legislation there is authority to deal with tariffs having regard to the competitive behaviour of the patent holder in Canada. They either may recommend the removal or the lowering of tariffs. I can speak from experience in that field, some very interesting experience.

**Mr. Cowling:** They are not prohibiting the licensing. What they are saying is, if you enter into a licence, in a manner not expressly authorized by the Patent Act or one of the other Acts, and if that licence is likely to affect competition adversely—that is the test in this particular section—then the board may make an order. I think the concern some of the people had last time was that the Patent Act or the Trade Marks Act or the Copyright Act may not set out in clear terms what you are authorized to do. In other words, there may be a number of situations where the owner has a certain freedom in how he licenses and it is not as a result of being expressly authorized by the other legislation that he can do so.

**Senator Macnaughton:** What if he wants to charge too much?

**Mr. Cowling:** It may be that the board has quite a low threshold of intervention. I think we are now getting into the substance of the bill again rather than just the changes that were made.

**The Chairman:** I think the recommendations we made before were good, that is, we recommended deletion. Because you do have statutes which provide for a legislated monopoly in connection with patents, trade marks and trade mark designs, and that should not be interfered with.

**Senator Laird:** That is a particular type of property which is entirely different from others?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Cowling:** The Commons committee did not go so far as to say that the clause should be deleted, but they made four recommendations, one of which was that the threshold should be changed to lessening competition substantially, and that recommendation was not reflected. It is simply the adverse effect on competition, and that remains in Bill C-13. It seems to me to be a much less stringent test.

**The Chairman:** I think we have shaken that one. What is the next one?

**Mr. Cowling:** Interlocking management, section 31.75. There has been no change whatsoever in Bill C-13. The Commons committee recommendation was that that provision really should be deleted. It is one of the things being studied by the Royal Commission on Corporate Concentration, popularly known as the Bryce Commission, which has not, I believe, handed down its report yet. It was the committee's feeling that

[Traduction]

son invention, il en résulterait un monopole beaucoup plus serré que s'il donnait des permis.

**Le président:** Oui, sénateur Connolly, mais n'oubliez pas, qu'en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, il existe une autorité habilitée à s'occuper des tarifs, en ce qui a trait à la concurrence entre les détenteurs de brevet au Canada. Ils peuvent recommander que les tarifs soient abolis ou diminués. J'ai eu des expériences très intéressantes dans ce domaine.

**M. Cowling:** Ils n'interdisent pas l'octroi de permis. Ce qu'ils disent, c'est que si vous obtenez un permis, d'une manière qui n'est pas expressément autorisée par la Loi sur les brevets ou toute autre loi, et si ce permis peut vraisemblablement avoir un effet nocif sur la concurrence,—et c'est ce que vise cet article—la commission peut alors émettre une ordonnance. Une des préoccupations qu'on a formulée la dernière fois est que, ni la Loi sur les brevets, ni la Loi sur les marques de commerce, ni la Loi sur le droit d'auteur, n'énoncent expressément ce qu'il est permis de faire. En d'autres termes, il peut y avoir des situations où le propriétaire jouit d'une certaine liberté pour ce qui est d'octroyer des licences et ce n'est pas nécessairement parce que l'autre loi l'autorise expressément à le faire, qu'il possède cette liberté.

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'arrive-t-il s'il demande beaucoup trop en échange?

**M. Cowling:** Il se peut que le seuil d'intervention de la commission soit assez bas. Mais je pense que nous nous attardons encore sur la substance du projet de loi plutôt que sur les modifications qui y ont été apportées.

**Le président:** Je pense que les recommandations que nous avons faites étaient valables; je veux parler de la suppression de certains éléments. Car il existe des lois qui permettent un monopole, dans le cas des brevets, des marques de commerce et des dessins utilisés pour les marques de commerce, par exemple, et nous ne devrions pas y toucher.

**Le sénateur Laird:** Mais, n'est-ce pas là un type de propriété entièrement différent des autres?

**Le président:** C'est exact.

**M. Cowling:** Le comité de la Chambre n'est pas allé jusqu'à dire que cet article devrait être supprimé, mais il a formulé quatre recommandations dont l'une proposait que la ligne de démarcation soit modifiée de manière à diminuer sensiblement la concurrence et on n'y a pas donné suite. On n'a conservé dans le Bill C-13 que les effets nocifs sur la concurrence. Il me semble que c'est un critère beaucoup moins sévère.

**Le président:** Je pense que nous avons dit tout ce que nous avions à dire là-dessus. Quel est l'article suivant?

**M. Cowling:** Il s'agit de l'article 31.75 concernant le cumul de fonctions. Il n'a pas été modifié dans le bill C-13. Le comité de la Chambre avait recommandé que cette disposition soit supprimée. C'est l'une des choses qu'étudie actuellement la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés qu'on connaît sous le nom de Commission Bryce et qui, à ce que je sache, n'a pas encore présenté son rapport. Le comité



[Text]

this subject should not be tinkered with in legislation until we had the benefit of that report, but it is still in.

**The Chairman:** I suppose that clause may raise the question of conflict of interest for a director if he is a director of two competing companies.

**Mr. Cowling:** That is right.

**The Chairman:** It may raise that issue.

**Mr. Cowling:** The board would have to find it was the fact that a person was a director or officer of two or more companies; that it was that fact which resulted in competition in the production or supply of a product being likely to be substantially lessened. It seems to me that it would probably be pretty hard to attribute that situation to the simple fact that a man or a woman was a director of two companies.

**The Chairman:** It applies to companies that are not affiliated.

**Mr. Cowling:** That is right, only to companies that are not affiliated.

**Senator Molson:** Of course, a person should not be a director of two directly competing companies, in my humble opinion, regardless of whether you can prove that it lessens competition. I think that fundamentally it is wrong.

**Mr. Cowling:** I suppose it arises in the vertical process; in other words, where two companies are not in direct competition but where they have business interests in common because one buys from the other.

**Senator Manning:** Is not the expression "or is likely to be" a very poor expression? In one case you are dealing with fact and the other is purely speculation; somebody says, "Because of this association it is likely to be", but that is purely hypothetical.

**Mr. Cowling:** I would agree with you, senator, but you see that over and over again in the provisions of this bill; that is one of their favourite expressions, "is or is likely"; it is a standard piece of phraseology in this legislation.

**Senator Manning:** I think that is a provision this committee might well protest against very vigorously, because it simply is unsound to base a thing like this on an assumption, particularly when you are in the field of competition, where it is argued, "Here is the situation. It is not doing any damage to the public but it is likely to."

**The Chairman:** There are two points there. One is the one you mentioned about whether it is likely to lessen competition. The other is if the effect is to foreclose the supply of a product to the other company. If the supply is foreclosed, I assume that is interfering with competition, and therefore it makes competition the fetish. The bill consistently does not recognize that there can be good things as well as bad things affecting

[Traduction]

avait jugé que cet aspect ne devrait pas être inséré dans une loi tant que le rapport n'aurait pas été déposé, mais cette disposition figure toujours dans le projet de loi.

**Le président:** Je suppose qu'on pourrait, avec cet article, soulever la question du conflit d'intérêts dans le cas d'une personne occupant un poste de directeur au sein de deux sociétés concurrentielles.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le président:** On pourrait soulever cette question.

**M. Cowling:** Il appartiendrait à la Commission de déterminer si cette personne occupe effectivement un poste de directeur ou d'agent au sein de deux ou même de plusieurs sociétés, et d'en conclure que la concurrence au niveau de la production ou de l'approvisionnement d'un produit s'en trouve sensiblement réduite. Il me semble qu'il serait très difficile d'attribuer cette situation au simple fait qu'un homme ou une femme est directeur de deux sociétés.

**Le président:** Cette disposition s'applique aux sociétés qui ne sont pas affiliées.

**M. Cowling:** Oui, c'est exact, seulement aux sociétés qui ne sont pas affiliées.

**Le sénateur Molson:** Bien entendu, d'après mon humble avis, personne ne devrait être directeur de deux sociétés directement concurrentielles, qu'il soit prouvé ou non que cela entraîne une diminution de la concurrence. Je pense que c'est essentiellement mauvais.

**M. Cowling:** Je suppose que cela se produit lorsque les deux sociétés ont des rapports hiérarchiques; en d'autres termes, lorsque tout en n'étant pas directement en concurrence, elles ont des intérêts commerciaux communs parce qu'elles achètent l'une de l'autre.

**Le sénateur Manning:** Ne trouvez-vous pas l'expression «susceptible de» est plutôt mauvaise? Dans un cas, il est question de faits et dans l'autre, de pure hypothèse; si quelqu'un dit: «en raison de cette association, cette situation est susceptible de», c'est une pure hypothèse.

**M. Cowling:** Je suis d'accord avec vous. Sénateur, mais les dispositions de ce projet de loi sont criblées d'expressions de cette nature; il semble que c'est une des expressions préférées de nos rédacteurs: «est ou est susceptible de»; c'est simplement la terminologie de base utilisée dans cette loi.

**Le sénateur Manning:** Le comité devrait, à mon avis, s'opposer fortement à cette disposition, car il est tout simplement insensé de se fonder sur une hypothèse, surtout dans le domaine de la concurrence où l'on dit: «Voici la situation. Elle ne présente aucun inconvénient pour le public, mais elle est susceptible de le faire».

**Le président:** Mais il s'agit de deux choses bien différentes. La première concerne ce que vous avez mentionné, à savoir si cette situation est susceptible de diminuer la concurrence. L'autre concerne la possibilité de faire perdre des sources d'approvisionnement aux autres sociétés. Si la source est perdue, je suppose que la concurrence en souffre; vous faites donc un fétiche de la concurrence. Le projet de loi dans son

[Text]

competition. It depends on where the balance is. Is there anything else there?

**Mr. Cowling:** I think that is about all on that subject.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Manning mentioned the use of the words "is likely." Without them, the board would have to rely on facts. With them the board is given almost complete discretion to decide, so it is a personal judgment of the members of that board at that time. Is that not so?

**Mr. Cowling:** They can speculate. Their speculation might later be proved to be erroneous. Meanwhile the order is made.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose that kind of discretion is in the courts, though.

**Senator Laird:** I do not think so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am only asking questions as a devil's advocate.

**Mr. Cowling:** Were you thinking, for example, of where a court has to decide whether an injunction should be issued? I am not necessarily talking about this particular bill, but just generally speaking. A court can grant an injunction to stop something, to preserve the status quo, perhaps, if it is likely—

**Senator Connolly (Ottawa West):** To create a riot, let us say, or to give rise to violence or something if it does not do it.

**Mr. Cowling:** Or likely to do so.

**The Chairman:** On this clause and subsection that we are talking about, foreclosing a market, would you say that shutting off a supply of raw materials in these circumstances is an offence?

**Mr. Cowling:** That seems to be what they are getting at.

**The Chairman:** In other words, they are putting forward the doctrine that you must see to it that your competitor is able to get his raw materials supply to the extent that you may be in a position to deal with the raw materials. It is carrying the doctrine pretty far, is it not?

**Mr. Cowling:** It is a concept that appears in other clauses too.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does that mean that if an outfit wants to go out and buy up a supply of raw materials because it anticipates a shortage it is prohibited from doing so?

**Mr. Cowling:** Of course, we are talking about interlocking directorates now. It is only where the foreclosure results from the fact that the same man is on two boards, so there is that qualification.

**The Chairman:** If you take it a little further, they say foreclosing "sources of supply or outlets for sale." It may well be that a company in this position wants to take over, and is in

[Traduction]

ensemble ne semble pas reconnaître que la concurrence puisse être affectée par de bonnes et de mauvaises choses. Tout dépend où se situe l'équilibre. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Cowling:** Je pense que nous avons épuisé le sujet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le sénateur Manning a parlé de l'usage de l'expression «susceptible de». Sans ces mots, la Commission serait obligée de se fonder sur des faits. S'ils sont maintenus, la Commission possède un pouvoir de décision presque absolu; tout dépend donc du jugement personnel des membres qui siègent à la Commission à ce moment-là, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** Ils peuvent toujours faire des prévisions, qui pourront se révéler fausses plus tard. En attendant, l'ordonnance est rendue.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose donc que ce genre de pouvoir discrétionnaire est confié aux tribunaux.

**Le sénateur Laird:** Je ne pense pas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me fais simplement l'avocat du diable.

**M. Cowling:** Songiez-vous par exemple au cas d'un tribunal qui doit décider s'il faut rendre une injonction? Je ne pense pas nécessairement à ce projet de loi en particulier. Un tribunal peut émettre une injonction pour maintenir le *statut quo*, faire cesser une action quelconque, s'il est probable qu'elle...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Engendrera une émeute, par exemple ou la violence ou autre chose, si le tribunal ne se résoud pas à cette solution.

**M. Cowling:** Ou ne semble pas vouloir s'y résoudre.

**Le président:** Au sujet de cet article et de ce paragraphe dont nous parlons et qui portent sur la perte d'un marché, diriez-vous que dans une telle situation, le fait d'interrompre un approvisionnement de matières brutes, constitue une infraction?

**M. Cowling:** C'est ce vers quoi on semble s'orienter.

**Le président:** Autrement dit, on prétend qu'il faut veiller à ce que son concurrent puisse obtenir son approvisionnement en matières brutes de façon à demeurer soi-même en mesure de négocier au sujet de ces matières brutes. C'est pousser la chose un peu loin, non?

**M. Cowling:** C'est un principe qui revient dans d'autres dispositions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela signifie-t-il qu'une entreprise prévoyant une pénurie et voulant se tourner vers l'extérieur pour acheter un approvisionnement de matières brutes, ne pourra le faire parce que la loi le lui interdira?

**M. Cowling:** Évidemment, nous parlons maintenant du cumul de directions. Il en est ainsi seulement lorsque la fermeture découle du fait qu'un même personne siège à deux conseils d'administration, il existe donc cette condition.

**Le président:** Si vous allez un peu plus loin, vous verrez qu'on parle de la perte de «sources d'approvisionnement ou de débouchés». Il se peut qu'une société qui se trouve dans cette



[Text]

a position to take over, the site that is being occupied by a competitor. This would be subject to the authority of the board to make an order. If the director is the one who makes that situation possible, he should be put off one of the boards.

**Mr. Cowling:** That is right.

**The Chairman:** Well, we are preaching quite some doctrine.

**Senator Molson:** Are we trying to legislate morality?

**The Chairman:** Yes, a kind of business morality, I guess.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The only sanction here is that an order would be made requiring the interlocking director to get off one of the boards.

**Mr. Cowling:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It does not say which one he must get off; that is his choice.

**Senator Buckwold:** As far as I can see, it will make no difference at all to the so-called competition; someone will resign from the Board.

**The Chairman:** Under this section it would not appear that he would have an option as to getting off one or other board. The Board will make an order, "you get off 'A' board" and the man might say, "I prefer to stay on 'A' board, because I prefer it". Getting off "B" board is not good enough when he was told to get off the "A" board.

**Mr. Cowling:** I think they could tell him which one to get off.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can they?

**Mr. Cowling:** Yes, the section provides:

... From continuing to hold any such office in more than one of the corporations or in more than such of the corporations as are named in the order.

It might leave him a little more flexibility.

The next subject in chronological order is specialization agreements.

**The Chairman:** Senator Buckwold, you mentioned conflict of interest; we were discussing that just before you came in. I do not know whether we continued after you arrived, but there was a question of conflict of interest, which the director himself would have to resolve.

**Senator Buckwold:** That is right; I agree.

**The Chairman:** But that is closer to reality than this section.

**Senator Buckwold:** My objection is that it is a window-dressing thing, which does not effectively mean anything.

[Traduction]

situation veuille, et soit en mesure, de s'emparer de la part d'un concurrent. Il reviendrait alors à la Commission de rendre une ordonnance. Si l'administrateur est la cause de cette situation, il doit être exclu d'un des conseils d'administration.

**M. Cowling:** C'est juste.

**Le président:** Nous prêchons vraiment une règle de conduite.

**Le sénateur Molson:** Tentons-nous de légiférer en matière de morale?

**Le président:** Oui, c'est un genre de déontologie de l'entreprise, je suppose.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La seule sanction prévue ici est qu'une ordonnance serait rendue enjoignant l'administrateur cumulant des fonctions dans plusieurs entreprises d'abandonner son poste à l'un des conseils d'administration.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On ne précise pas de quel conseil d'administration il doit se retirer. Il a donc le choix.

**Le sénateur Buckwold:** Si je comprends bien, cela ne changera absolument rien à la prétendue concurrence; quelqu'un abandonnera son siège au conseil d'administration.

**Le président:** En vertu de cet article, il ne semblerait pas avoir le choix de se retirer d'un conseil d'administration plutôt que d'un autre. La Commission rendra une ordonnance l'enjoignant de se retirer de tel conseil d'administration. Ce à quoi l'intéressé pourrait répondre qu'il préfère précisément continuer de siéger à ce conseil d'administration. Il ne suffirait pas qu'il quitte un autre conseil d'administration quand on lui a précisément dit lequel il devait abandonner.

**M. Cowling:** Je pense qu'on pourrait lui dire de quel conseil il devrait se retirer.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-on le faire?

**M. Cowling:** Oui, l'article prévoit

d'exercer lesdites fonctions dans plus d'une corporation ou dans les corporations qu'indique l'ordonnance.

Ce qui pourrait lui laisser un peu plus de latitude.

Le sujet suivant, par ordre chronologique, porte sur les accords de spécialisation.

**Le président:** Monsieur le sénateur Buckwold, vous avez parlé de conflits d'intérêts. Nous en parlions tout juste avant que vous n'entriez. Je ne sais pas si nous avons repris le sujet après votre arrivée, mais il était question de conflits d'intérêts, que le directeur devrait régler lui-même.

**Le sénateur Buckwold:** C'est juste, je suis d'accord.

**Le président:** C'est plus près de la réalité que ne l'est cette disposition.

**Le sénateur Buckwold:** L'objection que je ferais valoir est que tout cela n'est qu'une mise en scène qui ne signifie en fait rien du tout.

[Text]

**The Chairman:** The only thing is that in the case of a director who is on two boards that deal in the same business operation and is told by the Board he must get off the "B" board, even if he gets off the "B" board, it may not change his position of authority on "A" board.

**Senator Buckwold:** Yes; that is exactly what I am saying. It is a meaningless provision.

**The Chairman:** It may not be bad window-dressing.

**Senator Molson:** It does not hurt much.

**Mr. Cowling:** Honourable Senators, would you like to consider specialization agreements?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Cowling:** It is section 31.76, on page 48. This is considered to be a good provision generally, in that it allows people to do something which otherwise they would be prohibited from doing under section 32. It was the Senate's recommendation that the provision be expanded to services, as well as articles. In Bill C-42 it was confined to articles and little change has been made in that respect in Bill C-13.

The other principal recommendation of the Senate committee was that a longer term X should be permitted. It was limited in Bill C-42 to five years, even with the renewals contemplated by the provision and there has been no change in that regard, except that where there is a gradual reduction of customs tariffs taking place over a period of time the term may be as long as ten years. That is to be found in subsection 31.76 (7), on page 51 of the Bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you give us an example of this? I forget, frankly, the other discussions.

**Mr. Cowling:** An example of a specialization agreement?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Cowling:** Two companies get together and say that one will stop producing a certain article, article "A", and the other will stop producing article "B" so that they can concentrate on the other things which they are producing with greater efficiency. In other words, they will eliminate to a degree the competition between them that theretofore existed in relations to those products, in the interest of bringing about economies of scale.

**Senator Laird:** They do that, in a sense, under the auto pact.

**Mr. Cowling:** Yes, but that, I suppose, is legalized.

**The Chairman:** In the situation in which both of the companies may have products "A", "B" and "C" and one company says it will not continue to produce product "B", the reason behind that may be that product "C" is competitive, or can be used in that same market and may be a profitable item, more profitable than having to share with products "A" and "B".

**Mr. Cowling:** That is right.

[Traduction]

**Le président:** Supposons le cas d'un directeur qui siège à deux conseils d'administration, qui s'occupent d'un même domaine commercial, et à qui la Commission ordonne de se retirer du conseil «B». Même s'il se rend à cette demande, cela peut ne rien changer au pouvoir qu'il détient au conseil «A».

**Le sénateur Buckwold:** Oui, c'est exactement ce que je dis. Cette disposition est vide de sens.

**Le président:** Ce n'est peut-être pas un mauvais trompe-l'œil.

**Le sénateur Molson:** Le mal n'est pas bien grand.

**M. Cowling:** Messieurs les sénateurs, voulez-vous aborder la question des accords de spécialisation?

**Le président:** Oui.

**M. Cowling:** Il s'agit de l'article 31.76 à la page 48. On dit, en règle générale, que c'est une bonne disposition, parce qu'elle permet de faire quelque chose qui serait interdit aux termes de l'article 32. Le Sénat avait recommandé que l'application de cette disposition soit étendue aux services ainsi qu'aux articles. Dans le bill C-42, son application était réservée aux articles et on n'a modifié que peu de choses à cet égard dans le bill C-13.

Parmi les autres grandes recommandations du Comité sénatorial, figure l'autorisation de le proroger. Dans le bill C-42, sa durée était limitée à cinq ans, même en tenant compte des renouvellements envisagés dans la disposition et il n'y a eu aucune modification à cet égard, si ce n'est que, quand intervient une réduction graduelle des tarifs douaniers pendant une certaine période, la durée peut être prorogée jusqu'à dix années. Voir le paragraphe 7 de l'article 31.76, page 51 du projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous en donner un exemple? A dire vrai, j'ai oublié la teneur des autres discussions.

**M. Cowling:** Un exemple d'accord de spécialisation?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est cela.

**M. Cowling:** Deux sociétés s'unissent en disant que l'une interrompra la production d'un certain article, l'article «A» par exemple, et que l'autre cessera de produire l'article «B». Ainsi elles concentreront leurs ressources sur d'autres articles qu'elles sont en mesure de produire plus efficacement. Autrement dit, elles élimineront, en vue d'établir des économies d'échelle, jusqu'à un certain point la concurrence qui les opposait auparavant.

**Le sénateur Laird:** Elles le font, d'une certaine façon, dans le cadre du pacte automobile.

**M. Cowling:** Oui, mais je suppose que cette pratique est légalisée.

**Le président:** Si les deux sociétés ont des produits «A», «B» et «C» et que l'une annonce qu'elle cessera de produire l'article «A» et demande aux autres de maintenir la production de l'article «B», elle agit peut-être ainsi, parce que l'article «C» est concurrentiel, ou qu'il peut être mis sur le même marché et se révéler plus rentable que s'il devait partagé ce marché avec les articles «A» et «B».

**M. Cowling:** C'est cela.



[Text]

**The Chairman:** It is provided in this section that this is a specialization agreement and there are terms and conditions. It could be beneficial and if it is beneficial, certain dealing is provided for with respect to custom duties, etc.

**Mr. Cowling:** No; it is if the Board finds that it is beneficial, then by definition the agreement becomes exempt from section 32, the conspiracy and arrangement provision.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Cowling:** To which, of course it would be otherwise subject.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is no test, such as company "A" makes one item better than company "B". It is a question of it being detrimental for both companies to make this particular article, there being a market for only one company.

**Mr. Cowling:** The tests are set out in subsection 31.76(2)(a) and (b), paragraph (a) providing as follows:

...the implementation of the agreement or proposed agreement is likely to bring about substantial gains in efficiency,

and the words "Wherever they may arise," I believe, have been added since Bill C-42.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, could this bill not apply to the facilities of one company to produce a certain article being obsolete and would have to be replaced in order to maintain efficiency while another plant had a comparatively new facility? That is, the situation in which it can be more efficient and more economic for the old facility to be shut down and not replaced. I believe this is the type of situation that would arise in practice.

**The Chairman:** Yes, I wonder if this goes so far as to deal with the situation in which the two companies agree that they will both cease to produce products "A" and "B" and that the only production will be of product "C"? Then one of the companies would manufacture all that product, some of it for its own use and some of it for the use of the other company.

**Mr. Cowling:** Yes; they could sell some of it to the other company on an exclusive basis and that, also, is sanctioned by this section.

**The Chairman:** That is not prohibited under this section?

**Mr. Cowling:** No.

**The Chairman:** That covers a situation in which the equipment of one company is inefficient in the sense that it is not modern and the plant of the other company may be up to date and modern. Therefore it is in the public interest that we should have the efficient operation. This section lets the sun shine on that.

**Mr. Cowling:** Right.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, how do you interpret the meaning of the wording of paragraph 2(a), "that will save

[Traduction]

**Le président:** Il est prévu dans cette disposition qu'il s'agit d'un accord de spécialisation. Il existe des modalités et conditions. Cela pourrait être avantageux et si c'est effectivement le cas, certaines mesures sont prévues en matière de droits douaniers et autres.

**M. Cowling:** Non, c'est seulement si la Commission juge que l'affaire est avantageuse, alors, par définition, l'accord est exempt de l'application de l'article 32, la disposition portant sur les complots et arrangements.

**Le président:** Oui.

**M. Cowling:** Article qui autrement s'appliquerait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'est pas question de faire des essais pour savoir, par exemple, si la société «A» fabrique un meilleur article que la société «B». Il s'agit plutôt de savoir si, comme il n'y a de marché que pour une seule compagnie, il va à l'encontre des intérêts des deux sociétés de fabriquer cet article particulier.

**M. Cowling:** Les normes à respecter sont exposées aux alinéas 31.76(2)a) et b) qui se lisent comme suit:

...la mise en œuvre de cet accord est susceptible d'accroître sensiblement l'efficacité,

Les mots «en quelque domaine que ce soit» ont été ajoutés à la version du projet de loi C-42, si je ne m'abuse.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, ce projet de loi ne s'appliquerait-il pas dans le cas d'une société dont il serait nécessaire, pour accroître l'efficacité, de remplacer les installations désuètes et qui fabriquerait le même produit qu'une autre société dotée d'installations modernes? Dans ce cas, il peut s'avérer plus efficace et plus économique de fermer la vieille usine et de ne pas la remplacer. A mon avis, ce sont des cas de ce genre qui peuvent se présenter.

**Le président:** Oui, je me demande si cette disposition s'applique dans le cas où deux sociétés s'entendent pour cesser de fabriquer les produits «A» et «B» pour se spécialiser dans la fabrication du produit «C»? Dans ce cas, l'une des deux sociétés se spécialiserait exclusivement dans la production de ce produit, production qu'elle partagerait avec son partenaire.

**M. Cowling:** Oui, la société pourrait vendre une certaine partie de sa production à son partenaire comme le prévoit cet article.

**Le président:** L'article en question n'interdit pas cette pratique?

**M. Cowling:** Non.

**Le président:** Une société dont l'équipement serait désuet par rapport à celui d'une autre entreprise pourrait également se prévaloir de cette disposition. Il est donc dans l'intérêt public de permettre à la société dotée des installations modernes de se spécialiser dans la fabrication d'un certain produit. Cet article est clair à ce sujet.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, comment interprétez-vous les mots «en réalisant des économies de res-

[Text]

resources"? Is that sufficiently clear? What is meant by "resources": natural resources, profit, labour? It is such a strange way of putting it.

**Mr. Cowling:** I could not agree with you more, senator; I believe it is a new expression.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I can see the situation in the engineering field, in which the scope is so wide that for one company to do all the research is prohibitive, so they would split the market and say one company will make products "A" to "D", or something like that, and the other company would manufacture the remainder. They do research in their own field and sell to each other, but if they did not have that agreement they would not be in business. This makes for a better and more efficient overall industry.

**The Chairman:** Do you mean a pooling of the technologies?

**Senator Macnaughton:** No. They each do their own research within their respective fields. The engineering field, as an example, would do research into electrical equipment as opposed to atomic energy equipment. They are similar but very different and very costly. If they were to compete in the same fields, they would both go out of business. The market is not big enough for that.

**Senator Buckwold:** The point I am raising is that there are two criteria, one being that there is an improved efficiency, which is what Senator Macnaughton is talking about, and the other is that, to save resources, you have to be able to prove—

**The Chairman:** What meaning do you give to "resources"? Is it natural resources?

**Senator Buckwold:** That is the point. I am trying to relate to Senator Macnaughton's example of how to save resources. You may save manpower; you may save profit; or you may save—

**Senator Connolly (Ottawa West):** You may save some of the company's own resources.

**Senator Macnaughton:** Yes. One company may not have sufficient capital.

**The Chairman:** It would appear that the only thing those additional words would add is confusion.

**Mr. Cowling:** Even as a result of having the agreement the production might be the same as it was prior to the agreement. So the same resources would be used if you are talking of "resources" in the sense of natural resources.

**Senator Buckwold:** It seems to me that that is not required at all. As long as one can prove that there are substantial gains in efficiency, that should be sufficient.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think you should stop after the word "arise."

[Traduction]

sources» utilisés à l'alinéa (2)a). Ce libellé est-il suffisamment clair? Qu'entend-t-on par «ressources»? S'agit-il des ressources naturelles, du capital ou de la main-d'œuvre? C'est une formulation ambiguë.

**M. Cowling:** Je suis entièrement de votre avis, sénateur. C'est une expression nouvelle, si je ne m'abuse.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, dans le vaste domaine de l'ingénierie, il serait trop coûteux pour une seule société de faire toutes les recherches. Les sociétés se divisent donc le marché et se spécialisent dans différents domaines. Ces sociétés font des recherches dans leur domaine de spécialisation et s'achètent entre elles des produits. Si cet accord n'existait pas, elles ne pourraient survivre. Cette rationalisation de l'industrie améliore son efficacité globale.

**Le président:** S'agit-il d'une mise en commun des technologies?

**Le sénateur Macnaughton:** Non. Elles font leur propres recherches dans leurs domaines respectifs. Le secteur de l'ingénierie, par exemple, effectuerait des recherches sur l'équipement électrique par opposition à l'équipement utilisé dans l'industrie nucléaire. Cet équipement est semblable, mais très différent et très coûteux. Ces sociétés feraient faillite si elles devaient se spécialiser dans la fabrication des mêmes produits. Le marché n'est pas assez important pour une telle diversification.

**Le sénateur Buckwold:** Le point que je soulève est qu'il existe deux critères, l'un étant qu'il faut améliorer l'efficacité, ce qui a été expliqué par le sénateur Macnaughton, et l'autre étant que pour économiser des ressources, il faut prouver . . .

**Le président:** Comment interprétez-vous le mot ressources? S'agit-il de ressources naturelles?

**Le sénateur Buckwold:** C'est la question que je désirais poser. J'essaie de comprendre l'exemple qu'a donné le sénateur Macnaughton sur la façon d'économiser des ressources. On peut économiser des ressources en main-d'œuvre, en capital ou . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On peut économiser certaines des ressources de la société.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui. Une société peut manquer de capital.

**Le président:** Il semble que l'addition de ces mots ne ferait qu'ajouter à la confusion existante.

**M. Cowling:** L'adoption de l'accord peut ne modifier en rien la production de la société. Les mêmes ressources seraient donc utilisées si le mot «ressource» signifie ressources naturelles.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas que le projet de loi impose cette obligation. Il semble suffisant qu'une société prouve que la spécialisation se traduira par une amélioration de l'efficacité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que l'alinéa devrait se terminer après les termes «en quelque domaine que ce soit».



## [Text]

**Senator Buckwold:** Yes. If it can be shown that there is an improvement in efficiency, that should be enough. You should not have to qualify it by saying "it will save resources."

**Senator Connolly (Ottawa West):** If it were proven that a system was established which was more efficient, automatically you could probably say it will cost less and it will save resources.

**Senator Molson:** There is wastage in manufacturing. Manufacturing will never reach 100 per cent efficiency. If two people are making a widget, and it is not necessary that the two do so, there is some incremental wastage in the process.

**The Chairman:** Surely, the basic thing is increasing the efficiency. In this subsection they tie that into saving resources.

**Senator Buckwold:** It could be that they mean lower prices. It could be that that is the resource they are talking about.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Presumably that would be the end result.

**The Chairman:** I think a period after "gains in efficiency" would improve the subsection and then we could eliminate the other words.

**Senator Buckwold:** It would certainly make it more practicable.

**Senator Molson:** If the word "or" were substituted before the words "that will save resources" that would be an alternative condition.

**Mr. Cowling:** The word "or" would do it.

The next section deals with price differentiation. This is section 31.77 on page 51.

The Senate committee's recommendation was that existing section 34(1)(a), which is in the criminal prohibition category and deals with price discrimination, as it is called in that context, should be transferred to this proposed section 31.77 and made a reviewable practice rather than a criminal prohibition.

The Commons committee's recommendation was along the same lines. They had some variation, but, in any event, as you can see, that has not been done. Section 34(1)(a) remains as a criminal prohibition and there has been little change from Bill C-42 to Bill C-13 with respect to proposed section 31.77.

The only change I noticed was in paragraph (a) on page 42 where the word "which" was changed to "that." So, I do not think we can count that as a great victory.

**The Chairman:** That was quite a change, grammatically. That could be treated as a typographical error.

**Mr. Cowling:** There is nothing to dwell on there, Mr. Chairman, unless you want to get into the substance of it which, of course, we did last time.

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Oui. Il devrait être suffisant de prouver qu'il y a amélioration de l'efficacité. Il n'est pas nécessaire de préciser que cette amélioration doit se traduire «par une économie de ressources».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si l'on prouve qu'un système est plus efficace qu'un autre, cela signifie presque automatiquement qu'il y aura une économie de capital et de ressources.

**Le sénateur Molson:** Le gaspillage existe dans l'industrie manufacturière. Cette industrie ne sera jamais totalement efficace. Il s'effectue un certain gaspillage si deux sociétés produisent la même pièce quand une seule pourrait le faire.

**Le président:** La première chose à faire est certainement d'accroître l'efficacité. On présume dans cet article qu'une augmentation de l'efficacité se traduit nécessairement par une économie de ressources.

**Le sénateur Buckwold:** Cela pourrait se traduire par une diminution des prix. L'argent est peut-être la ressource à laquelle l'article fait allusion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On en arriverait probablement là.

**Le président:** Je crois que si on mettait un point après l'expression «susceptible d'accroître sensiblement l'efficacité», l'alinéa serait mieux rédigé et cela permettrait de supprimer le reste.

**Le sénateur Buckwold:** Ce serait certainement plus pratique.

**Le sénateur Molson:** Si le terme «ou» était placé devant l'expression «en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources», ce serait une autre solution.

**M. Cowling:** Le terme «ou» conviendrait très bien.

L'article suivant traite de la différenciation en matière de prix. Il s'agit de l'article 31.77, page 51.

Le Comité sénatorial recommandait que l'actuel alinéa 34(1)a), qui fait partie des interdictions sous peine d'acte criminel et qui traite de la différenciation en matière de prix, devrait figurer dans l'article 31.77 et qu'il devienne une pratique révisable plutôt qu'une interdiction sous peine d'acte criminel.

Le comité de la Chambre des communes recommandait à peu près la même chose. De toute façon, rien n'a été fait à ce sujet, comme vous pouvez le constater. L'alinéa 34(1)a) demeure une interdiction sous peine d'acte criminel et les bills C-42 et C-13 ont été peu modifiés en ce qui concerne l'article 31.77.

La seule modification que j'ai remarquée figure à l'alinéa a), page 42, où le terme «which» est devenu «that». Je ne pense pas qu'il y ait là de quoi crier victoire.

**Le président:** C'est pourtant une modification de taille du point de vue grammatical. C'est peut-être une erreur typographique.

**M. Cowling:** Ce n'est pas la peine de s'appesantir là-dessus, monsieur le président, à moins que vous ne vouliez aller au fond des choses, ce que nous avons fait la dernière fois.

[Text]

Now, Mr. Chairman, there is a gap in the chronology. You will see that the next sheet of the analysis deals with class actions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I return to the proposed section 31.77? I want to make sure I understand it in my own mind. What both committees suggested was that the price differentiation—which means selling at different prices to different customers—should not be a criminal offense but a reviewable practice under the proposed section 31.77.

**Mr. Cowling:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There must have been a strong reason for rejecting the recommendation of both committees.

**Mr. Cowling:** If you go back to what they say in the Blue Book, they point out that the test under the criminal prohibition is rather difficult to meet, since a small firm under that provision is not in a position to demand a better price because he is not buying in large enough quantities. It is the test of equal quantities and equal quality under section 34 that makes the section not applicable in a number of cases. As you know, there has never been a prosecution under that section all the time the act has been in place.

The proposed section 31.77 provides a less stringent test. If you look at paragraph (a) on page 52 of the bill, it states:

(a) any supplier of an article is engaging in a practice of supplying the article to different customers who are in competition with each other at prices that differ according to the different quantities purchased by them from the supplier—

And so on through paragraphs (b) and (c). In order to prevent an order being made against the supplier under those circumstances he must show that there are cost justifications in maintaining these different price levels. The supplier has to be able to prove, in some fashion, that because a given customer is ordering a large quantity, he is saving money, thereby justifying the lower price. It sounds easy, but it may not be that easy in practice to prove it in terms of specific dollars and cents.

**The Chairman:** Does it mean that a supplier would have to establish his costs assuming that he manufactured or produced only the quantity a particular dealer bought, and the smaller the quantity, the greater would be the cost of production? Is that the exception?

If the manufacturer or producer has to apply his overall cost for the entire production, then his cost for X quantity or X plus two, would be the same.

**Senator Connolly (Ottawa West):** A book publisher, for example, will reduce the unit cost on large orders as opposed to small orders. In the case of a small order, the unit cost might be \$5, whereas in the case of an order of 500, the unit cost might be \$3.

**The Chairman:** That applies to magazine subscriptions. Often, the unit price is much less on a 10-month subscription

[Traduction]

Vous constaterez, monsieur le président, que nous n'avons pas respecté la chronologie. La prochaine analyse traite des actions collectives.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrais-je revenir à l'article 31.77? Je voudrais m'assurer que je comprends bien. Sauf erreur, les deux comités proposaient que la différenciation en matière de prix—c'est-à-dire, vendre à des prix différents à des clients différents—ne devrait pas constituer un acte criminel mais une pratique révisable en application de l'article 31.77.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il doit exister de solides raisons pour qu'on ait rejeté la recommandation des deux comités.

**M. Cowling:** Si vous lisez ce qui est dit dans ce Livre bleu, l'interdiction sous peine d'acte criminel est difficile à établir dans la mesure où une petite entreprise qui achète de petites quantités n'est pas en mesure d'exiger un meilleur prix car elle n'achète pas en gros. Selon l'article 34, c'est le critère des quantités égales et de la qualité égale qui rend cet article inapplicable dans un certain nombre de cas. Comme vous le savez, il n'y a jamais eu de poursuites judiciaires en vertu de cet article depuis que la loi a été adoptée.

L'article 31.77 propose un critère moins contraignant. L'alinéa a) de la page 52 du projet de loi stipule ceci:

a) Le fournisseur, pour un même article et à l'égard de divers clients qui se font concurrence, pratique des prix différents, établis en fonction de la quantité qu'ils lui achètent . . .

et ainsi de suite jusqu'à la fin des alinéas b) et c). Afin d'empêcher qu'une ordonnance ne soit rendue à l'encontre du fournisseur dans ces circonstances, ce dernier doit prouver qu'il existe des justifications de coût qui l'amènent à maintenir ces différents prix. Le fournisseur doit pouvoir prouver de quelque façon que ce soit, qu'il économise de l'argent et qu'il peut donc demander un prix moins élevé si un client lui passe, par exemple, une importante commande. Cela paraît simple, mais en réalité ce n'est pas si facile à prouver.

**Le président:** Cela signifie-t-il qu'un fournisseur doit établir ses frais en supposant qu'il n'a fabriqué ou produit que la quantité achetée par un détaillant, et que plus petite sera la quantité, plus élevés seront les coûts de production? Est-ce l'exception?

Si le fabricant ou le producteur doit établir ses frais pour l'ensemble de la production, alors ses frais pour x quantités ou x multiplié par deux seraient les mêmes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un éditeur, par exemple, réduira le coût unitaire des livres pour des commandes importantes et non pour de petites commandes. Dans le cas d'une petite commande, le livre coûterait peut-être \$5, mais si la commande portait sur 500 livres, le livre coûterait peut-être \$3.

**Le président:** Cela s'applique aux abonnements de revues. Souvent, le prix unitaire est beaucoup moins élevé pour un



*[Text]*

than it is if one were to purchase that magazine from a newstand, and the price would be higher for a three-month subscription than for a 10-month subscription.

I am wondering how the exemption under the proposed subsection 31.77(2), which is supposed to be a limitation on the right of the board to make an order in these circumstances, is applied in relation to costs?

**Senator Laird:** Is it feasible under cost-accounting principles to make a differentiation as to costs between amounts supplied?

**Mr. Lewis:** I think so, yes. The proposed subsection (2) refers to a "reasonable assessment of the difference in the actual or anticipated cost."

I think the aim of this price differentiation section is to put all purchasers across Canada, or a sector of Canada, buying the same article in the same quantity and quality on the same footing.

There may be a difference between ordering 100 books and ordering 1,000 books. The unit cost would go down. The vendor, in those circumstances, would be able to justify, within a reasonable scope, a lower price in the case of an order for 1,000 books as opposed to an order for 100 books. Handling costs alone would be considerably less.

**Mr. Cowling:** But is it not a question of the suppliers overall production. The more a manufacturer produces, the more the unit price could go down. But it has to be justified in terms of a per-customer, per-order basis. Overall production might be static. It may be a question of having five customers instead of 100, and the manufacturer has to show why it costs more to sell to 100 customers than it does to five. I suppose the most obvious saving in that case would be on salesmen.

**Mr. Lewis:** The typical example in that respect is that large department stores buy at a certain price from the manufacturer, whereas a small retail dress shop would not get the same price. Department stores tend to have different styles. They will not carry exactly the same articles. A manufacturer produces basically the same article for different department stores, but with slight variations, the result being that they would not get into the problem of selling the same article at different prices. As well, the same retail store pays less in the way of sales tax than does the large department store.

This provision is aimed at achieving reasonably the same cost for the small businessman as for the large businessman. It is an effort at stopping discrimination as between the large and small businessman.

**Senator Buckwold:** Paragraph (c) on page 52 makes it almost meaningless inasmuch as it would only apply to those cases where the practice has kept a competitor from being a strong competitor in the market. If, for example, a large department store bought at a lower price because of quantity than some small dress shop buying the same article, there would be no problem. Even if the two establishments bought at the same price, the small dress shop would not be a strong

*[Traduction]*

abonnement de dix mois qu'il ne l'est si on devait acheter cette revue dans un kiosque. D'autre part, le prix sera plus élevé pour un abonnement de trois mois qu'il ne le serait pour un abonnement de dix mois.

Je me demande comment l'exemption que propose le paragraphe 31.77(2), qui est censé être une limitation du droit de la Commission à rendre une ordonnance dans ces circonstances, s'applique par rapport aux frais?

**Le sénateur Laird:** La comptabilité d'exploitation permet-elle d'établir une différence de prix entre les quantités livrées?

**M. Lewis:** Je le pense. Le paragraphe (2), parle «d'une évaluation raisonnable du coût réel ou prévisible.»

Je pense que le but que vise cet article sur la différenciation en matière de prix est de mettre sur un pied d'égalité tous les acheteurs du Canada ou d'une région du Canada qui achètent le même article à quantité et à qualité égales.

Il peut y avoir une différence entre une commande de cent livres et une de 1,000 livres. Le prix du livre sera moins élevé. Dans ces circonstances, le vendeur pourrait justifier, en respectant certaines limites, un prix moins élevé pour une commande de 1,000 livres par opposition à une de 100 livres. Les frais de manutention seraient déjà considérablement moindres.

**M. Cowling:** Mais il ne s'agit pas de la production globale des fournisseurs. Plus un fabricant produit, moins élevé est le prix unitaire. Mais ce prix doit être justifié par client et par commande. La production globale peut être stable. Il peut y avoir cinq clients au lieu de 100 et les fabricants doivent prouver pourquoi cinq clients coûtent plus que cent. Je suppose que l'économie la plus évidente serait réalisée dans ce cas sur le nombre de vendeurs.

**M. Lewis:** L'exemple typique dans ce cas est qu'un fabricant vend des articles à un certain prix aux grands magasins alors qu'un petit magasin de vêtements ne pourrait bénéficier des mêmes prix. Les magasins à rayons ont tendance à être différents. On n'y vend pas exactement les mêmes articles. Un fabricant produit fondamentalement le même article pour divers magasins à rayons, mais avec une légère variation pour faire en sorte que ces magasins ne vendent pas le même article à des prix différents. De la même façon, le propriétaire du petit magasin de détail paye moins de taxes de vente que celui du magasin à rayons.

Cette disposition vise à permettre au petit et au gros entrepreneur de payer à peu près la même valeur en taxes de vente. On veut ainsi mettre fin à la discrimination entre ces deux catégories d'hommes d'affaires.

**Le sénateur Buckwold:** L'alinéa c) de la page 52 annule presque cette disposition en ce sens qu'il ne s'applique que dans les cas où la pratique empêche un concurrent de devenir important sur le marché. Si, par exemple, un magasin à rayons paye un prix inférieur pour un certain article parce qu'il peut en acheter plus qu'une petite boutique, il n'y a alors pas de problème. Même si les deux établissements payent le même prix, l'exploitant de la petite boutique ne sera pas un concu-

[Text]

competitor in the market. The number of cases that this would apply to is very limited indeed.

**Mr. Cowling:** The bill talks of competition at the purchaser's level.

**Senator Buckwold:** You would have to prove that the little store would be a strong competitor in the field, and that is almost impossible.

**The Chairman:** There are a great many "ifs" in that. I am not satisfied that there is much, if any, benefit in this limitation on the board's power.

**Mr. Cowling:** I think that the fear is that firms, if this provision goes into effect, will be more inclined to have a one-price policy rather than trying to offer different prices, or there will be "price rigidity", as the economists refer to it, instead of the ups and downs that one gets now in the context of marketing promotions, and so forth, which may in the end be beneficial to the consumer.

**Senator Buckwold:** I do not think this will affect the pricing policy of any major supplier or manufacturer. It can be proved that there are in fact fairly significant savings in selling large quantities, one of the major ones being in salesmen's commissions. The salesman who sells a large quantity of a given article to a large department store is going to get a much lower commission than he would if he were to go to a small retail store and sell a much smaller quantity of the same article. That in itself is a very significant factor in costs and one which is easily established.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We have had evidence before this committee in connection with the textile industry as to the shortage of long runs in this country as compared to the long runs in the U.S. It was clearly established that the longer run makes for economies of scale.

**Senator Buckwold:** There is no doubt that a manufacturer is going to save money on a long run. There would be significant savings in shipping, packing, invoicing and office costs, and even collection costs. It is not difficult to show that there are significant economies in selling large scale which would justify a lower price.

**Mr. Cowling:** And it will be done differently. The demonstration would be different in different industries.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It seems to me that what they are trying to say is that the manufacturer in these examples should not be allowed to charge a higher price because ultimately the consumer will have to pay that, but it could mean with this kind of distinction that the consumer also would have to pay a higher price if there was rigidity at the manufacturer's level.

**Senator Buckwold:** I agree.

**The Chairman:** It seems to me that what you are overlooking is that there is nothing which says that the intending

[Traduction]

rent important sur le marché. Le nombre de cas auxquels cet alinéa peut s'appliquer est en fait très limité.

**M. Cowling:** Le bill fait mention de concurrence au niveau des acheteurs.

**Le sénateur Buckwold:** Il faut prouver que le propriétaire du petit magasin est un concurrent important dans le domaine, et cela est presque impossible.

**Le président:** Il y a beaucoup de «si» dans cet énoncé. Je ne suis pas sûr que cette restriction des pouvoirs de la Commission offre beaucoup d'avantages, sinon aucun.

**M. Cowling:** Je crois que l'on craint en fait, si cette disposition est acceptée, que les sociétés ne soient davantage portées à adopter une politique d'uniformité des prix, plutôt que d'offrir des prix différents, amenant ainsi une rigidité des prix, selon les termes des économistes, au lieu des hausses et des baisses que l'on connaît maintenant dans le monde des promotions commerciales et ainsi de suite, ce dont pourrait bénéficier le consommateur à la fin.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas que cela modifiera la politique d'établissement des prix des grands fournisseurs ou fabricants. Il est possible de prouver qu'en fait, on peut réaliser des économies assez importantes, par exemple dans les commissions du vendeur, en vendant une grande quantité de biens. Le représentant de vente qui vend une grande quantité d'un certain article à un grand magasin à rayons touchera une commission beaucoup moins élevée que s'il vendait une quantité moins importante du même article à un petit magasin de détail. En soi, cela constitue un facteur très important et très facilement déterminable dans l'établissement des coûts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le comité a entendu des témoignages concernant l'industrie du textile, selon lesquels le Canada produit beaucoup moins d'articles en série que les États-Unis. Or, on a clairement démontré que les économies d'échelle étaient essentiellement fonction des productions massives.

**Le sénateur Buckwold:** Il ne fait aucun doute qu'un fabricant réalise des économies s'il produit un article en série. Il économise ainsi sur les frais d'expédition, d'emballage, de facturation, d'administration et même sur les frais de recouvrement. Il n'est pas difficile de démontrer qu'on peut réaliser des économies importantes en vendant sur une grande échelle, ce qui justifie un prix moins élevé.

**M. Cowling:** Et cela se fait d'une autre façon. La preuve serait différente dans des industries différentes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il me semble que ce que l'on veut essayer de nous dire, c'est que le fabricant, dans ces exemples, ne devrait pas être autorisé à imposer un prix plus élevé parce que finalement, c'est le consommateur qui devra l'absorber, mais cela peut aussi vouloir dire, avec ce genre de distinction, que le consommateur devrait aussi payer un prix plus élevé si le fabricant ne faisait pas preuve de souplesse dans la fixation de ses prix.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord.

**Le président:** Il me semble que vous oubliez, cependant qu'aucune disposition ne prévoit que l'acheteur est tenu



[Text]

purchaser must buy from the small merchant. The merchant who gets the product at a lower price because of volume may also be selling at a lower price. So what you are saying then is that, in order to maintain the equality between the small purchaser and the big purchaser of these supplies, a consumer must be subjected to the higher price range.

**Mr. Cowling:** Perhaps that is why we see very few or no prosecutions under the existing provision. I have a feeling that the people in the Competition Bureau are not really too enthusiastic about prosecuting for the very reason mentioned. The provision tends to keep prices up rather than let them go down. The origin of the clause, as I understand it, goes back to the thirties in the United States where small businessmen were being very seriously affected and this was one of the ways of coming to their aid. It was a deflationary economy which is not exactly the situation we have today.

**The Chairman:** And if you establish the principle that you sell at one price, there is no opportunity then for price reductions unless the supplier achieves efficiencies overall.

**Senator Molson:** If they have never been prosecuted, why do we spend too much time on it?

**Mr. Lewis:** I think this is why these clauses have been put in this manner—to make it easier to get a prosecution. I think the typical example that might illustrate this price differentiation clause is the case where there is a cosy club type of arrangement of perhaps six wholesalers and they have the complete market within the district for themselves, and they do not want number seven to compete. Then the supplier, let us say it is a manufacturer of steel plate or a steel product, charges the club members a certain price, and this new member who is efficient and is potentially a good competitor is being charged a higher price and kept out as a competitor in the market. This is designed to prevent this type of situation, I think.

**Senator Buckwold:** Except you still have to prove that the party you talk about would become a major factor in the market. If he is just a relatively small operator, that is not going to make much difference.

**The Chairman:** Well then, Senator Buckwold, what conclusion do you come to?

**Senator Buckwold:** Well, I say again that this is not going to change the pricing policies of Canadian suppliers to any significant extent.

**Mr. Cowling:** Because of the words "strong competitor"?

**Senator Buckwold:** Yes.

**Mr. Cowling:** But I suppose you could be a strong competitor and still be a small firm.

**Senator Buckwold:** You could, because that does not necessarily mean size. But you also have the word "substantially" in

[Traduction]

d'acheter du petit commerçant. Le commerçant qui achète un produit en grande quantité à un prix inférieur, peut aussi très bien vendre son produit moins cher. Donc ce que vous dites alors, c'est que le maintien d'une certaine égalité entre le petit acheteur et le gros acheteur de ces produits se fait aux dépens du consommateur.

**M. Cowling:** C'est peut-être la raison pour laquelle on ne porte que peu ou pas d'accusations en vertu de la disposition actuelle. J'ai l'impression que le personnel de la Commission de la concurrence n'aime pas tellement engager de poursuites judiciaires pour la raison susmentionnée. La disposition a plutôt tendance à faire augmenter les prix qu'à les faire baisser. L'article, d'après que je comprends, remonte aux années 30 aux États-Unis, où un certain nombre de petits entrepreneurs étaient très gravement touchés et que c'était là une façon de leur venir en aide. Ces personnes vivaient dans une économie déflationniste, ce qui ne correspond pas exactement à la situation actuelle.

**Le président:** Et si on établit le principe de l'uniformité des prix, il n'y a absolument aucune possibilité alors de réduire les prix, à moins que le fournisseur ne fasse de bonnes affaires dans l'ensemble.

**Le sénateur Molson:** Si on n'a jamais engagé de poursuites judiciaires, pourquoi alors passer tant de temps à l'étude de cet article?

**M. Lewis:** Je crois que c'est pour cette raison que ces articles ont été libellés en ces termes—pour rendre les poursuites judiciaires plus faciles. Je crois aussi que l'exemple suivant illustre bien pourquoi on a rédigé cet article sur la différenciation en matière de prix: supposons une entente entre peut-être six grossistes qui ont le monopole complet du marché dans un district et qui ne tiennent pas à avoir un septième partenaire qui vienne leur faire concurrence. Le fournisseur, disons un fabricant de plaques d'acier ou d'un produit en acier, impose alors aux grossistes un certain prix et ce nouveau membre qui est efficace et probablement un bon concurrent se voit imposer un prix plus élevé pour pouvoir l'éliminer du marché. L'article dont nous discutons est spécialement conçu pour prévenir ce genre de situation, je crois.

**Le sénateur Buckwold:** Sauf qu'il faut toujours prouver que la partie dont vous parlez est susceptible de livrer une forte concurrence sur le marché. S'il ne s'agit tout simplement que d'un très petit commerçant, cela ne fera pas beaucoup de différence.

**Le président:** Alors, sénateur Buckwold, quelle est votre conclusion?

**Le sénateur Buckwold:** Eh bien, je tiens à répéter que cela ne changera pas énormément la politique de fixation des prix des fournisseurs canadiens.

**M. Cowling:** A cause des termes «important concurrent»?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**M. Cowling:** Mais je suppose que l'on peut toujours être un concurrent important et être une petite firme.

**Le sénateur Buckwold:** Bien sûr, parce que l'on ne fait pas ici nécessairement appel au chiffre d'affaires. Mais on a aussi

[Text]

there, and the words "... but for that practice would be a strong competitor on the market." I do not think there are going to be very many prosecutions under that.

**The Chairman:** But, Senator Connolly, could you not say that the effect of this clause is to establish, by legislation, price fixing?

**Senator Buckwold:** I would not think so.

**The Chairman:** Why not?

**Senator Buckwold:** Because I think the provision of clause (2) ameliorates conditions to the point where it just will not make much difference.

**The Chairman:** I do not know what cost they are referring to in subclause (2), but it could be different in the two cases.

**Senator Buckwold:** Well, for example, in the company with which I am involved, if we buy a carload of something the price is always cheaper than if we just bought 10 cases. This applies to everybody, as long as you can buy a carload, but not everybody can buy a carload. They cannot store it and finance it and so on and the reason the price is set that way is because the supplier is saving a considerable amount of money by shipping a full carload. There is reduced freight cost, reduced packaging, et cetera. I do not think this proposed section would change that.

**The Chairman:** Of course a carload is not a good example because what the clause deals with is any supplier of an article who is engaged in the practice of supplying the article to different customers who are in competition with each other at prices that differ according to the different quantities purchased. So he has to be engaged in the practice of doing that. Now if he does buy a carload, at least he does not buy a carload every day.

**Senator Buckwold:** But that is the practice. They have a price list. If you buy, for example, Kleenex, then if you want to be competitive you have to buy a carload. It is on their price list; 10 cases at so much, 20 cases at so much, and a carload at so much. That is an established practice. And it is a differentiation in price.

**Mr. Cowling:** And the supplier saves money because he does not have to wrap up a whole lot of different cartons. It would reduce the number of salesmen involved too.

**Senator Buckwold:** I don't think it is going to make a very significant difference. There may be a few remote cases.

**The Chairman:** If that is the conclusion, then why the clause?

**Senator Beaubien:** Why don't we just throw it out?

**Mr. Lewis:** I think it is put in to take care of the very rare occurrence of the conditions described.

[Traduction]

les termes «sensiblement» et «... serait un concurrent sérieux sur un marché sans cette pratique». Je ne crois pas que l'on entende de nombreuses poursuites judiciaires en vertu de cette disposition.

**Le président:** Mais, sénateur Connolly, ne croyez-vous pas que cet article vise à établir, par mesure législative, la fixation des prix?

**Le sénateur Buckwold:** Je ne le pense pas.

**Le président:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Buckwold:** Parce que je crois que la disposition de l'article (2) améliore les conditions à un point où cela ne fera absolument aucune différence.

**Le président:** Je ne sais pas de quels frais on parle au paragraphe (2), mais cela pourrait être différent dans les deux cas.

**Le sénateur Buckwold:** Eh bien, par exemple, dans la compagnie dont je fais partie, si vous achetez un wagon de marchandises, le prix est toujours moins élevé que si vous en achetez seulement dix caisses. Tous peuvent jouir de cet avantage à condition de pouvoir acheter un chargement, ce que tous ne peuvent pas se permettre. Il y a des problèmes d'entreposage, d'investissement etc., et ce prix a été ainsi fixé parce que les fournisseurs économisent beaucoup d'argent en expédiant un plein chargement. Les frais de transport et d'emballage sont notamment réduits. Je ne crois pas que cet article modifierait cette situation.

**Le président:** Un chargement ne constitue pas, bien sûr, un bon exemple parce que l'article stipule que le fournisseur, pour un même article et à l'égard de divers clients qui se font concurrence, pratique des prix différents établis en fonction de la quantité qu'ils lui achètent. Il doit, par conséquent, établir des prix différents. S'il achète un chargement, il n'en achète pas un à tous les jours, du moins.

**Le sénateur Buckwold:** C'est cependant la pratique. Ils ont un bulletin des prix. Disons, par exemple que vous achetez de la société Kleenex: si vous voulez fixer des prix concurrentiels il vous faut acheter un chargement. Leur bulletin des prix fixe le prix de 10 caisses, celui de 20 caisses et celui d'un chargement. C'est une pratique courante. Ils établissent des prix différents.

**M. Cowling:** Et le fournisseur économise ainsi de l'argent parce qu'il ne doit pas emballer des contenants de différentes dimensions. Il y a également une diminution du nombre de vendeurs.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas qu'il s'agira d'une différence vraiment notable. Il peut y avoir quelques rares cas.

**Le président:** Face à une telle conclusion, pourquoi avoir présenté cet article?

**Le sénateur Beaubien:** Pourquoi ne pas le supprimer tout simplement?

**M. Lewis:** Je crois que cet article a été prévu afin de tenir compte des conditions très rares précitées.



[Text]

**The Chairman:** But ordinarily you do not legislate for odd cases.

**Senator Connolly (Ottawa West):** *De minimis non curat lex.*

**Senator Buckwold:** Well, there is justification for the clause, not that it is going to be used that much, but from the point of view of a deterrent, it is there. But I do not think it will make any significant change in the pricing policies of Canadian suppliers.

**Senator Laird:** It is window-dressing.

**The Chairman:** Well, we will have a look at it.

**Mr. Cowling:** The next thing in chronological order in the bill is the general provisions relating to the competition board. Unfortunately we did not get a chance to reflect those in the typed sheets we have given you. They are not of tremendous interest. I think I could deal with them fairly rapidly. On page 52 there has been an amendment to section 31.78 which appears at the top of page 53.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is this material in the booklet?

**Mr. Cowling:** No, unfortunately it is not in there yet, senator. We will be giving you more pages, though.

Now, just going over this rapidly, it will allow someone to appear before the Competition Board other than the competition advocate and the person against whom the order was going to be directed. It will be any other person who, to quote, "is likely to contribute materially to the resolution of an issue before the Board."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would that include a patentee?

**Mr. Cowling:** That could be, I suppose, or a consumer advocate. They will certainly be there.

Section 31.79.1 is a new section. This reflects a strong recommendation of the Commons committee that a provision be put in enabling someone who was brought before the Competition Board to be able to negotiate a consent order without having a hearing. So this will now be possible as a result of this new section. Before the order becomes final, however, it must be given certain publicity.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is plea bargaining, is it?

**Mr. Cowling:** Yes, I suppose it is, except that it is before the Board rather than before a court. But I do not think there is anything particularly new about consent orders. It happens all the time in the United States and I think it has even happened here in respect of anti-trust matters. So it is not unreasonable to assume that the same thing could be done before the Board.

[Traduction]

**Le président:** Ordinairement, nous n'adoptons pas des lois pour des cas exceptionnels.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** *La loi ne s'occupe pas de petites affaires.*

**Le sénateur Buckwold:** On peut justifier cet article en affirmant qu'il ne servira pas souvent, mais qu'il aura un effet dissuasif. Je ne crois cependant pas qu'il entraînera une modification importante dans la politique de fixation des prix des fournisseurs canadiens.

**Le sénateur Laird:** Ce n'est qu'une façade.

**Le président:** Eh bien, nous devons l'étudier.

**M. Cowling:** Selon l'ordre du projet de loi, nous devons maintenant aborder les dispositions générales relatives à la Commission de la concurrence. Nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion de traiter de ces dispositions sur les feuilles dactylographiées que nous vous avons données. Elles ne revêtent pas un très grand intérêt. Je crois que nous pourrions les étudier assez rapidement. A la page 52, il y avait une modification à l'article 31.78, qui se trouve maintenant au haut de la page 53.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La documentation comprend-elle cette modification?

**M. Cowling:** Pas encore malheureusement, monsieur le sénateur. Nous vous donnerons cependant des pages supplémentaires.

Étudions rapidement ces articles: ces dispositions permettront à quelqu'un de comparaître devant la Commission de la concurrence, plutôt que devant l'Administrateur de la politique de la concurrence, et la personne directement visée par l'ordonnance. Il s'agirait de toute autre personne qui pourrait contribuer «vraisemblablement à résoudre une question qui lui est soumise».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette catégorie comprend-elle les détenteurs de brevets?

**M. Cowling:** Je suppose que oui, éventuellement. Il pourrait s'agir également de l'avocat d'un consommateur. Ils seraient certainement présents.

L'article 31.79.1 est nouveau. Il découle d'une ferme recommandation du Comité de la Chambre des communes selon laquelle il faudrait inclure une disposition permettant à une personne qui comparaitrait devant la Commission de la concurrence de négocier une ordonnance rendue sur consentement sans que la preuve ne soit entendue. Cette procédure sera rendue possible grâce à ce nouvel article. Il faudra cependant faire une certaine publicité avant que cette ordonnance ne devienne définitive.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit d'une négociation, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** Je suppose que c'est le cas sauf que le tout se déroule devant la Commission plutôt que devant un tribunal. Je ne crois cependant pas que ces ordonnances rendues par consentement constituent quelque chose de particulièrement nouveau. C'est une procédure très courante aux États-Unis et, je crois que même ici, nous nous en sommes servis dans des

## [Text]

On the next page, section 31.91 is the so-called appeal. We dealt with that last day.

There are some other changes in here which I do not think are of any great significance. Perhaps the way to deal with this will be to give you more pages to this booklet.

Something that is of interest is the class action provisions. We dealt with that in the last two pages of the analysis. Perhaps we should look at those a little bit, Mr. Chairman. The subject begins on page 62 of Bill C-13.

I might just make the one general comment before we start that, of course, the class action provision in this act deals only with issues arising under the Competition Act. There are general class action provisions in some of the provinces. Quebec has just introduced a bill to provide for them and possibly those provincial rules could have been used to bring a class action even with respect to competition matters. In any event, it was thought appropriate to put this provision in the bill, I suppose in case some of the provinces do not get round to bringing in provisions of their own.

The Senate committee recommended that this whole section be deleted from the bill, but that in the absence of that certain changes should be made. One was that the provision for substitute actions should be deleted. The substitute action, you will recall, is where for one reason or another private parties are unable to get a class action started. The competition advocate could come in and commence a class action, but in that case, if he were successful, the award would simply be put into the Consolidated Revenue Fund and it would not be distributed among the members of the class.

The Senate committee thought that was an unnecessary additional enforcement provision. There are all kinds of enforcement provisions in the act already and this was thought to be an unnecessary addition.

The Commons committee's objection to it was based on the fact that it was supposed to be designed to get money back into the hands of the consumer, which is the whole idea of class actions, and if you are not going to have that kind of situation then why allow the competition advocate to come along with the only result being to put money into the Consolidated Revenue Fund? That recommendation has been accepted and the substitute action has disappeared from Bill C-13.

The Senate committee also felt that the plaintiffs should be required to put up security for costs in the event that they were unsuccessful. That recommendation was not accepted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did the Commons committee direct its attention to that point?

## [Traduction]

affaires anti-trusts. Il est, par conséquent, raisonnable de présumer que la même chose pourrait se produire devant la Commission.

A la page suivante, l'article 31.91 traite du prétendu appel, dont nous avons traité l'autre jour.

Selon moi, il y a des modifications qui n'ont pas beaucoup d'importance. La meilleure façon d'étudier cette question serait peut-être d'ajouter quelques pages à cette brochure.

Les dispositions concernant les demandes collectives constituent cependant un point intéressant dont nous avons traité dans les deux dernières pages de notre analyse. Nous devrions peut-être les étudier quelque peu, monsieur le président. Ces dispositions se trouvent à la page 62 du Bill C-13.

Permettez-moi d'apporter un commentaire général avant de commencer. Les dispositions sur l'action collective, dans cette loi, ne traitent que des questions visées par la Loi sur la concurrence. Certaines provinces ont adopté des dispositions générales relatives à l'action collective. La province de Québec vient de présenter un projet de loi sur les actions collectives et ces règlements provinciaux auraient peut-être servi pour garantir une action collective même en ce qui concerne les questions de concurrence. En tout état de cause, les législateurs ont jugé approprié d'inclure ces dispositions dans le projet de loi au cas où, je suppose, certaines provinces n'auraient pas adopté leurs propres dispositions à cet égard.

Le Comité du Sénat a recommandé de supprimer la totalité de cet article du projet de loi ou, sinon, de lui apporter des modifications. Une de ces modifications était qu'il faudrait supprimer les dispositions concernant les demandes indirectes. Il est possible de faire appel à l'action indirecte lorsque pour une raison ou pour une autre, une partie est incapable d'entamer une action collective. L'administrateur de la politique de la concurrence aurait pu entamer une action collective mais, dans ce cas là, s'il avait eu raison, le dédommagement aurait tout simplement été versé dans le fonds du revenu consolidé et n'aurait pas été distribué aux membres du groupe.

Le Comité du Sénat avait jugé que cette disposition constituait une mesure coercitive supplémentaire inutile. La Loi contient déjà toutes sortes de dispositions coercitives et le Sénat a jugé qu'il s'agissait d'un supplément inutile.

Le Comité de la Chambre des communes s'était également opposé à ces dispositions. Il avait fondé sa décision sur le fait que cette disposition était censée redonner l'argent aux consommateurs, principe fondamental de l'action collective; si ce principe ne peut pas être appliqué, pourquoi permettre à l'administrateur d'entrer en jeu s'il en découle que l'argent sera déposé dans le fonds du revenu consolidé. Cette recommandation a été acceptée et l'action indirecte a été supprimée du bill C-13.

Le Comité du Sénat était également d'avis que les demandeurs devraient être tenus de fournir une garantie permettant de faire face aux frais encourus dans l'éventualité où ils seraient déboutés. Cette recommandation a été rejetée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le Comité des Communes a-t-il étudié ce point?



## [Text]

**Mr. Cowling:** Not to the security for costs, no. They did direct their attention to another aspect of the question of costs which the Senate committee touched on, in that the Commons committee evolved a rather complex recommendation on the question of the defendant's costs. I have that summarized on the last page of the booklet. I think what they envisaged was that the defendant in a class action could tender an amount of money into court. In other words, he could deposit \$50,000, shall we say, and then it would be up to the plaintiffs to decide whether they wanted to take that and go or whether they wanted to try to go on for more. In a case where the defendant had made a tender but the tender was not accepted by the plaintiffs and they went on to trial and judgment, then, if the judgment did not exceed the amount of the defendant's tender, the plaintiffs would get only the difference, if any, between the amount of the judgment and the defendant's reasonable solicitor-client costs—not just the taxable court costs but the solicitor-client costs—and the balance would be refunded to the defendant. I presume this recommendation was designed to have some kind of discouraging effect on frivolous actions. In order for it to work, of course, it does involve the defendant making a tender into court. If the action was felt to be frivolous to begin with, I think it would be unlikely that the defendant would want to make a tender. To me the recommendation was not too helpful and, in any event, it has not been reflected in Bill C-13. In fact, no change whatsoever has been made with respect to costs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I take it that this is not in substitute actions.

**Mr. Cowling:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But generally in class actions we recommend that security for costs should be given.

**Mr. Cowling:** That is right, and that was not accepted. There is one point that I had a little difficulty with. The Senate's recommendation was that the successful defendant should be able to recover costs, and you will see that I have added "presumably on a solicitor-client basis," because in reading the provisions recently I do not see where the defendant is prevented from being able to recover costs at least on a party and party basis or on a judicial tariff basis.

The section dealing with costs is 39.18 on page 67, which simply says:

39.18(1) No costs shall be awarded to any party to a class action at any stage of the proceedings, including an appeal, except

(a) on an application under section 39.12;

(b) on a settlement . . .

(c) on an interlocutory motion; and

in (d), other situation. So there is no general prohibition against costs.

**Senator Laird:** No; just no punitive costs.

## [Traduction]

**M. Cowling:** Il n'a pas étudié la garantie des frais. Il a par contre étudié un autre aspect de la question des frais, que le Comité du Sénat avait abordé. Le Comité des Communes avait élaboré une recommandation plutôt complexe en ce qui concerne les frais du défendeur. Cette question est résumée à la dernière page de la brochure. Selon moi, le Comité avait prévu que, dans une action collective, le défendeur pourrait offrir une somme au tribunal. En d'autres termes, il déposerait par exemple, \$50,000. Il apartiendrait alors aux demandeurs de décider s'ils veulent se contenter de cette somme ou essayer d'en obtenir plus. Dans une affaire où le défendeur aurait fait une offre que les demandeurs auraient refusée, le tribunal devrait alors se prononcer. Si le jugement ordonnait la restitution d'une somme n'excédant pas le montant de l'offre du défendeur, les demandeurs n'obtiendraient que la différence virtuelle entre le montant accordé selon la décision judiciaire et les frais réclamés par le procureur du défendeur, en admettant que ceux-ci soient raisonnables. Les demandeurs seraient tenus de régler les frais d'avocat et non pas uniquement les frais du tribunal, lesquels sont imposables. Le reste serait versé au défendeur. Je présume que cette recommandation avait pour but de décourager les demandes dérisoires. Il y a bien sûr une condition préalable: il faut que le défendeur fasse une offre au tribunal. Après tout, si l'action était jugée dérisoire, il est peu probable que le défendeur serait intéressé à faire une offre. Selon moi, il s'agit là d'une recommandation plutôt déplorable, mais en tout état de cause, elle n'a pas été incorporée au bill C-13. De fait, aucun changement de cet ordre n'a été proposé en ce qui concerne les frais.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je présume que cet aspect figure dans les dispositions sur les actions indirectes.

**M. Cowling:** C'est le cas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais généralement, dans le cas d'actions collectives, nous recommandons que les frais soient garantis.

**M. Cowling:** C'est juste, et cela n'a pas été accepté. Il y a un point que j'ai eu quelque peine à comprendre. Le Sénat recommandait que le défendeur reconnu puisse rentrer dans ses frais et vous verrez que j'ai ajouté «présumément à titre confidentiel», parce qu'en lisant récemment les dispositions, je n'ai pas vu ce qui empêchait le défendeur de pouvoir le faire, du moins à l'amiable entre les partis ou selon un tarif fixé par la cour.

L'article traitant les coûts est l'article 39.18, à la page 67, qui se lit simplement comme suit:

**39.18 (1)** Il ne peut, même en appel, être accordé de dépens aux parties à une action collective sauf

a) sur requête présentée en vertu de l'article 39.12;

b) sur règlement;

c) sur requête interlocutoire; et

en (d) dans n'importe quel autre cas. Il n'y a donc aucune interdiction générale au recouvrement des frais.

**Le sénateur Laird:** Non, seulement les frais à caractère punitif.

[Text]

**Mr. Cowling:** That is right. It seems to me that this would not prevent a successful defendant in a class action suit from taxing a bill of cost, against the plaintiffs— How he gets paid is another matter—in the absence of security for costs having been put up.

**Senator Laird:** They are probably trying to eliminate any punitive costs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do you think is the rationale for rejecting the concept of putting up security in the case of class actions?

**Mr. Cowling:** I believe they simply want to make it as easy as possible for people to start class actions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is not a class action an action started by an unincorporated group, perhaps by one person on behalf of an unincorporated group, who might very well be impecunious—

**Senator Buckwold:** That is right—usually.

**Senator Connolly (Ottawa West):** ... and the defendant is exposed not only to his own costs of the trial, which can be quite substantial before this board—

**Mr. Cowling:** This is before the ordinary courts.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right—with no prospect in the world, if he succeeds, of recovering any portion of his costs. Do they give any reason why that kind of thing should be encouraged or not encouraged?

**Mr. Cowling:** The reason they give can be summed up in this way: They say, "tough beans." That's about it. The defendant is bound to be a lot richer than the plaintiffs and he can afford to pay. That is not a reason that will satisfy you, senator, but I believe that is all they even purport to say.

**Senator Buckwold:** Is the American experience the same?

**Senator Beaubien:** Would that not be a bad thing, Mr. Chairman? Because people cannot win anything, and they have to pay their own costs, which might be enormous, would they not be pushed to make settlements when they should not do so?

**The Chairman:** That has been the history of class actions in the United States, and—

**Senator Beaubien:** Is that not terribly wrong?

**The Chairman:** ... corporations who are sued first ask themselves, "What is this likely to cost us to defend, even if we succeed?" So they make a substantial offer.

**Senator Beaubien:** That is terribly wrong. It encourages people to a criminal action. It is a form of blackmail.

[Traduction]

**M. Cowling:** C'est juste. Il me semble qu'on empêcherait pas ainsi un défendeur ayant eu gain de cause dans un cas d'action collective de réclamer certains frais aux plaignants. Quant à la façon dont il se fait payer, c'est une autre question, étant donné qu'il n'y a aucune garantie pour les frais qui se sont accumulés.

**Le sénateur Laird:** On essaie probablement d'éliminer tous frais exorbitants.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi, d'après vous, s'oppose-t-on à l'instauration d'une garantie dans le cas des demandes collectives?

**M. Cowling:** Je crois qu'on veut simplement faciliter, autant que possible, la tâche aux personnes qui veulent intenter des actions collectives.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Une action collective n'est-elle pas une action formulée par un groupe qui n'est pas constitué en corporation, peut-être par une personne au nom d'un tel groupe, et que cette dernière pourrait fort bien être démunie de fonds—

**Le sénateur Buckwold:** C'est juste—habituellement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** ... et le défendeur doit assumer non seulement ses propres frais judiciaires qui peuvent être tout à fait importants s'il s'agit de la Commission—

**M. Cowling:** Les causes sont jugées par des tribunaux ordinaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est juste—sans aucune perspective absolument, s'il obtient gain de cause, et rentrer dans ses frais. Donne-t-on des raisons d'encourager ou non ce genre de chose?

**M. Cowling:** On donne comme raison: «tant pis». C'est à peu près cela. Le défendeur est, très probablement, beaucoup plus riche que le plaignant et il est en mesure de payer. Ce n'est pas une raison qui vous donnera satisfaction, sénateur, mais c'est je crois, tout ce que la loi entend dire.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce la même chose aux États-Unis?

**Le sénateur Beaubien:** Ne serait-ce pas une mauvaise chose, monsieur le président? Étant donné que personne n'y gagnerait quoi que ce soit et devrait payer de sa poche des frais sans doute énormes, ne serait-on pas ainsi forcé de prendre de mauvaises dispositions?

**Le président:** C'est ce qui s'est passé aux États-Unis pour les demandes collectives—

**Le sénateur Beaubien:** N'est-ce pas terriblement mal d'agir ainsi?

**Le président:** ... les sociétés qui sont poursuivies se demandent d'abord: «comment il leur en coûtera probablement pour se défendre, si elles obtiennent gain de cause?» Elles font donc une offre importante.

**Le sénateur Beaubien:** C'est tout à fait répréhensible. Ceci incite à une poursuite criminelle. C'est une forme de chantage.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps we in this country should take a stand about this. There may be cases where class actions are justified, but we can still expose a defendant—those who can defend themselves—to great costs, without any recourse, because the class action is taken by someone who cannot pay costs.

**The Chairman:** We attempted to correct that by requiring the plaintiff to provide security for costs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I realize that, Mr. Chairman, and they rejected it. Could we go another route: That instead of allowing a class action to go without any “by your leave”, it should be allowed, with the approval of the board—perhaps one would have to obtain authority to take the class action—or could it be done by allowing a person, who wants to represent a class, to go to the authorities and lodge a complaint; and, based upon that complaint, the authorities might, if they found it justified, take the action?

**The Chairman:** We dealt with that situation in the bill. They have not changed the provisions in this regard, where the competition policy advocates they start an action—

**Mr. Cowling:** Yes, they have, Mr. Chairman. You were out of the room when I mentioned it. They have deleted the substitute action, as it was called, which was important. On Senator Connolly's point, I wonder whether it would be possible to recommend that perhaps the government should have to foot the bill for the successful defendant's costs, or some proportion of them—

**Senator Connolly (Ottawa West):** That might be a third option.

**Mr. Cowling:** . . . since this provision is being put in by the government.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It might have the effect of reducing the number of nuisance action that could be taken.

**The Chairman:** I am not sure that it would. Even if it is a nuisance action, is it likely to produce anything? That would be the question. If it is likely to produce anything, even in a forced settlement, you will have them—

**Mr. Cowling:** If the defendant could see that he was going to be able to collect his costs if he were successful, he would be less likely to settle a frivolous claim. He would be more likely to go on and contest it to the hilt; and fewer plaintiffs would try to institute class action knowing that they were likely to have to go all the way with the matter.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps I should not put it this way, but “the great unwashed” could create havoc in the economy, and this is one of the ways in which it could happen.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous devrions peut-être adopter une attitude à ce sujet. Il peut y avoir des cas où les actions collectives sont plus justifiées, mais nous continuons à exposer le défendant,—celui qui peut se défendre—à des frais importants et ce, sans aucun recours, car l'action collective est faite par quelqu'un qui ne peut payer les frais.

**Le président:** Nous avons tenté de corriger cela en demandant au plaignant de garantir les frais.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je le sais, monsieur le président, mais on a rejeté cette proposition. Nous devons adopter une autre voie: au lieu de permettre qu'une action collective se fasse sans votre consentement, elle devrait être permise avec l'approbation de la commission—peut-être que nous devrions obtenir l'autorisation de faire une action collective—ou on peut procéder en permettant à une personne qui désire présenter une demande, de s'adresser aux autorités pour proposer une plainte; et, en se fondant sur cette plainte, les autorités pourraient, si elles la jugent justifiée, prendre les mesures qui s'imposent?

**Le président:** Nous avons traité de cette situation dans le bill. Nous n'avons pas changé les dispositions qui la touche lorsque les défenseurs de la politique de la concurrence entament une action—

**M. Cowling:** Oui, ils l'ont fait, monsieur le président. Vous étiez sorti lorsque je l'ai mentionné. Ils ont retranché la demande de substitut, comme on l'a appelée, ce qui a été important. Au sujet de l'observation du sénateur Connolly, je me demande s'il serait possible de recommander que le gouvernement puisse peut-être établir le bill en tenant compte des frais ou d'une partie des frais du défendeur qui obtient gain de cause—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce serait peut-être une troisième possibilité.

**M. Cowling:** Puisque cette disposition est insérée par le gouvernement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'effet pourrait être de réduire le nombre de procès nuisibles qui pourraient être intentés.

**Le président:** Je n'en suis pas sûr. Même s'il s'agit d'une action nuisible, doit-elle probablement produire quelque chose? Ce serait la question. Si elle doit produire quelque chose, même dans le cas d'un règlement forcé, vous devrez les—

**M. Cowling:** Si le défendant pouvait constater qu'il lui serait possible de récupérer ses frais s'il obtenait gain de cause, il aurait moins tendance à régler à son désavantage. Il serait plus porté à contester et à se battre; et moins de plaignants essaieraient d'instituer des demandes collectives, sachant qu'ils devraient pousser l'affaire jusqu'au bout.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne devrais peut-être pas formuler la chose de cette façon, mais de grandes imprécisions pourraient perturber l'économie et cela pourrait se présenter dans l'une des façons.

## [Text]

**The Chairman:** The proposal was that the board be given the power to decide whether or not it is a frivolous action. It is usually up to the courts to decide that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, do we use the device of an application for leave to take the action before the board?

**Mr. Cowling:** There is something of that order, senator, in here. It is not before the board; it is before the courts.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am sorry. I am talking about the board when I should be talking about the federal court.

**Mr. Cowling:** The class action does not have to be taken in the federal court. It could be taken in any court. It could be taken in provincial courts.

**Senator Molson:** If the suggestion that security should be put up by the plaintiff is not acceptable, then surely the person commencing the class action should have to demonstrate that he is, in fact, representative of a class. I do not know whether you have dealt with that, Mr. Cowling.

**Mr. Cowling:** No, I have not.

**Senator Molson:** In my opinion, that is an abuse of this. I can sue someone in a class action when I am in no sense really entitled to say that I represent that class.

**The Chairman:** I would go further, senator, and say that if someone is going to start a class action, he should enumerate the class, and the class should consent to the action.

**Senator Beaubien:** And they should be responsible for the class.

**Senator Molson:** Or a reasonable number of the class; more than just an individual. They should be able to prove that there are some other people in that class interested in the action. The way it stands now, it is just a licence to blackmail. It is a blackmail gamble, I admit, but it is a licence to take a gamble.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a gamble without a risk.

**Senator Molson:** Well, there may be some costs in relation to it.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, personally, I feel that this is a matter on which this Committee should take a very definite and strong stand. Certainly the experience with class actions in the United States, in my view, at least, seems to be disastrous from the standpoint of the violence they have done to justice and equity in the matters involved. In my own view I do not feel there is any real need for class action in this legislation at all, and my preference would be that we should throw it out entirely; but if class action is going to be retained, there are two things that are necessary. The first is that the procedure for launching a class action should be very stringent, so that it is not a wide open invitation to anybody to do so. I think most of us would agree that what happens in these cases is that the class action is not proposed by someone who has

## [Traduction]

**Le président:** On proposait d'habiliter la Commission à décider s'il s'agissait ou non de poursuites inutiles et vexatoires. Cette décision relève généralement des tribunaux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, faut-il demander l'autorisation aux tribunaux de poursuivre devant la Commission?

**M. Cowling:** Sénateur, c'est un peu cela. Il ne s'agit pas de la Commission; il s'agit des tribunaux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vous demande pardon, je parle de la Commission alors que je devrais parler du tribunal fédéral.

**M. Cowling:** On n'est pas obligé de présenter l'action collective au tribunal fédéral. On peut la présenter à n'importe quel tribunal. On pourrait la présenter aux tribunaux provinciaux.

**Le sénateur Molson:** Si l'on n'accepte pas la proposition selon laquelle c'est au demandeur de fournir une garantie, il faut certes que la personne intentant l'action collective soit obligée de prouver qu'elle représente vraiment un groupe. Avez-vous déjà discuté de cette question, monsieur Cowling?

**M. Cowling:** Non.

**Le sénateur Molson:** A mon avis, c'est un abus. Je pourrais poursuivre quelqu'un par une action collective alors que je ne peux aucunement prétendre représenter ce groupe.

**Le président:** J'irais plus loin, sénateur, et je dirais que si quelqu'un intentait une action collective, il devrait identifier le groupe et le groupe devrait signifier son consentement quant à cette action collective.

**Le sénateur Beaubien:** Et cette personne devrait être responsable du groupe.

**Le sénateur Molson:** Ou d'une partie raisonnable du groupe; de toute façon, plus qu'une seule personne. Elle devrait être en mesure de prouver que, dans ce groupe, il y a d'autres personnes que l'action collective intéresse. La situation actuelle n'est qu'une autorisation de faire du chantage. C'est un risque à prendre, je l'admets, mais c'est une situation qui autorise ce chantage.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est jouer sans courir de risque.

**Le sénateur Molson:** Il se peut que cela coûte quelque chose.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, personnellement, je crois que c'est une question sur laquelle le Comité devrait prendre une position très nette et ferme. A mon avis, l'expérience des actions collectives, aux États-Unis tout au moins, semble s'être avérée désastreuse du point de vue des abus qu'ont subis la justice et l'équité. A mon avis, je ne crois pas qu'il soit réellement utile de prévoir les actions collectives dans cette loi et je préférerais exclure cette question tout à fait; mais si l'on tient à traiter des actions collectives, il faut répondre à deux impératifs. En premier lieu, rendre très rigoureuse la procédure pour engager une action collective, de sorte qu'elle ne constitue pas une invitation pour le premier venu. Je crois que la plupart d'entre nous sommes d'avis que, dans ces cas, la demande collective n'est pas engagée par une



[Text]

been injured in the class in question, but by some opportunist who takes advantage of the situation and who goes to a number of people saying, "I think you have a case here. I think I can get you redress." He is really an opportunist, taking advantage of a situation to further his own interests, because he gets paid, even though the costs are not borne by the people launching the action. So I think the procedure for launching a class action, if it is to be retained at all, should be very stringent.

Secondly, I agree with what Senator Molson has said, and Senator Connolly (Ottawa West), namely, that where significant costs could be incurred, the situation, really, is little short of blackmail. The defendant should have some recourse to enable him to recover at least a portion, if not all of the costs, either from the public treasury or from the people initiating the action. To stop short of that, in my view, is totally unfair. I suppose we should never impute motives, but in my view the fact that this kind of thing appears in the bill at all just underscores the kind of thing we see so often these days: it is an expression of the anti-business sentiment that exists among government bureaucrats today. People say, as somebody said earlier, "Well, businesses that are being sued can afford to pay: they are fair game, and we should make it as easy as possible for anybody to blackmail them." That is what it adds up to, and we might as well be frank about it.

**The Chairman:** It also does violence to a rule I thought always applied, even in the common law, namely, that if you are claiming damages you have to prove them. If you are going to have members of a class who are not even parties to the proceedings, how are you going to make an award? They do not come in and prove any damages. Is the presentation of the plaintiffs who are parties proof of damages for the whole class?

**Mr. Cowling:** Well, there are provisions dealing with that in the bill, and also provisions that regulations can be made dealing with how this is to be handled.

**Senator Molson:** Let us not get on to that.

**Senator Macnaughton:** If we do not take a stand, who is going to take a stand? Certainly not the Commons.

**Senator Buckwold:** I think we should look at section 39.12, on page 63, in some detail. This does indicate certain restrictions, and they may be sufficient to satisfy our objections. Under section 39.12 you have to go to the court to get permission to bring a class action, if I read that correctly.

**Mr. Cowling:** That is correct.

**Senator Buckwold:** Then subsection (2) indicates those items that the court must consider. The court has to be satisfied that:

(a) the members of the class ... represented ... are so numerous ...

[Traduction]

personne qui a vraiment été lésée dans le groupe en question mais plutôt par un opportuniste qui profite de la situation en s'adressant à un nombre de personnes en ces termes: «Je crois que vous avez ici une telle occasion. Je crois que vous pouvez obtenir gain de cause.» Il s'agit vraiment d'un opportuniste qui profite d'une situation qui lui est tout à fait avantageuse, car il se fait payer, même si les personnes intentant l'action ne sont pas tenues de payer. Je crois donc que les procédures pour engager une action collective doivent être très rigoureuses, si on retient l'idée d'une action collective.

Deuxièmement, je suis d'accord avec ce qu'ont dit les sénateurs Molson et Connolly (Ottawa-ouest), notamment, que lorsqu'il est question de frais considérables, il s'agit ni plus ni moins d'un chantage. Le défendeur devrait avoir un recours qui lui permette de recevoir au moins une partie, sinon tous les frais, soit du trésor public soit des gens qui ont intenté l'action. Sinon, je crois que la situation est tout à fait injuste. Nous ne devrions jamais imputer des motifs mais, à mon avis, le seul fait que cette question apparaît dans ce projet de loi est une expression de la tendance anticommerce que l'on rencontre si souvent de nos jours chez les fonctionnaires. Comme on l'a indiqué plutôt, les gens se disent: «Les commerces qui sont poursuivis ont le moyen de payer, c'est l'occasion rêvée de les faire payer et nous devrions faire en sorte qu'il soit possible à n'importe qui de les faire chanter.» En somme, il faut bien admettre que c'est à cela que ça revient.

**Le président:** Cela va également à l'encontre d'un règlement que je croyais toujours observé, même dans le droit commun, notamment: si l'on intente une action en dommages-intérêts, il faut prouver qu'il y a eu dommage. Si les membres du groupe ne sont même pas parties aux poursuites, comment prendre une décision? Ils ne présentent aucune preuve des dommages. La présentation des demandeurs, qui sont parties, constitue-t-elle une preuve de dommages pour l'ensemble du groupe?

**M. Cowling:** Le projet de loi contient des dispositions à cet égard et stipule également que des règlements doivent être institués quant à la façon de traiter cette affaire.

**Le sénateur Molson:** N'entrons pas dans ce domaine.

**Le sénateur Macnaughton:** Si l'on ne prend pas de position, qui le fera? Certainement pas la Chambre des communes.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que nous devrions voir de plus près l'article 39.12 à la page 63, On y trouve certaines restrictions qui sauront peut-être répondre à nos objections. Aux termes de l'article 39.12, il faut, si je comprends bien, se présenter à la Cour pour avoir la permission d'engager une action collective.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Et puis la sous-section (2) indique les articles que la Cour doit étudier. La Cour doit être convaincue:

«a) que le nombre élevé des membres du groupe que le ou les demandeurs sont censés représenter ne permet pas la jonction des parties;

## [Text]

(b) there are questions of law or fact that appear to be common to the causes of action of the members of the class;

(c) the persons or persons who commenced the proceedings will fairly and adequately represent the interests of the class;

(d) the proceedings are brought in good faith on the basis of a *prima facie* case; and

(e) a class action is superior to any other available method . . .

Then comes subsection (3), and if you turn the page it indicates that a court shall consider:

(a) whether the questions of law or fact that appear to be common to the causes of action of the members of the class predominate over any questions affecting only individual members; and

I think the next subsection, (b), is the more significant:

(b) where appropriate, whether there are a sufficient number of members of the class who are likely to have suffered a significant quantum of loss or damage to warrant the cost of administering the relief claimed in the proceedings.

What I am suggesting to you, Mr. Chairman, is that there are some very substantial safeguards against nuisance class actions in that regard.

Whether we can strengthen this a little, or not, I do not know; but I think our concern that there are just going to be a lot of people going to court and suing on a class action, or taking action as a class is, I think, reasonably effectively controlled by the limitations placed by those sections on whether the courts can grant permission to go ahead. I think we should be looking at that fairly closely.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That, I think, Mr. Chairman, goes a long way towards satisfying one of the conditions that I suggested might apply. There is a clear requirement for an application for leave to bring the class action before the court. There is nothing in any of these requirements, however, that calls for security for costs. Is that correct?

**Mr. Cowling:** No. Indeed, it is apparently the case, though it might depend on the bar regulations in the provinces concerned, that there is nothing in this bill that would prevent a class action being taken on a purely contingency basis by a lawyer. The Commons committee recommended very strongly that it be made clear in this bill that no action could be taken on a contingency basis. That recommendation was not accepted.

**The Chairman:** In Ontario the Law Society prohibits the contingency fee basis.

**Mr. Cowling:** In all cases?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Cowling:** In Quebec you can do it in certain cases.

## [Traduction]

b) qu'il y a des questions de droit et de fait qui semblent communes aux causes d'actions des membres du groupe;

c) que le ou les demandeurs vont représenter équitablement et convenablement les intérêts du groupe;

d) que les procédures ont été engagées de bonne foi et prouvées *prima facie*; et

e) que l'action collective est supérieure à tout autre moyen disponible pour trancher le litige de manière efficace et équitable».

Puis le paragraphe (3) poursuit et, si vous tournez la page, il indique que la Cour doit examiner:

«a) si les questions de fait ou de droit qui semblent communes aux membres du groupe l'emportent sur les questions ne concernant que des membres à titre individuel; et»

Je crois que ce qui suit est plus pertinent:

«b) si, le cas échéant, il y a, dans le groupe, un nombre suffisant de membres ayant vraisemblablement subi des préjudices assez importants pour justifier le coût de réparation des dommages réclamés».

Ce que je vous dis, monsieur le président, c'est qu'il existe des garanties fort valables contre les demandes collectives injustifiées à cet effet.

Je ne sais pas si nous pourrions ou non renforcer cette disposition; mais je crois que notre inquiétude quant à la prolifération des plaintes collectives est, à mon avis, assez efficacement atténuée par les réserves contenues dans ces articles sur la question de savoir si les tribunaux peuvent accorder la permission d'aller de l'avant. Je crois que nous devrions examiner ce point d'assez près.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois, monsieur le président, que cela répond assez bien à l'une des conditions qui pourrait s'appliquer, comme je l'avais proposé déjà. Il y a un besoin évident d'une demande de congé pour porter la demande collective devant les tribunaux. Il n'y a toutefois rien dans ces besoins qui nécessite une caution *judicatum solvi*. Est-ce exact?

**M. Cowling:** Non. Il semble même, bien que cela puisse dépendre des règlements du barreau dans les provinces concernées, que rien dans ce bill n'empêche un avocat de présenter une demande collective à titre de précaution. Le comité des Communes a recommandé très fortement que ce bill précise clairement qu'aucune demande collective ne peut être faite à titre de précaution. Cette recommandation n'a pas été acceptée.

**Le président:** En Ontario, l'Association professionnelle des avocats interdit les honoraires pour les demandes faites à titre de précaution.

**M. Cowling:** Dans tous les cas?

**Le président:** Oui.

**M. Cowling:** Au Québec, on peut le faire dans certains cas.



[Text]

**The Chairman:** There is, however, nothing that I know of in the Law Society regulations in Ontario that would prevent the lawyer from extending credit for fees. That may defeat the purpose of the Society's rule. He just would not bill.

**Mr. Cowling:** Or if he decided his clients were insolvent by the time he came to render his account, it would amount to the same thing.

**The Chairman:** He may have a fixed idea in his mind that they would await the result of the action and take his fees out of that.

**Senator Barrow:** I think in the province of Nova Scotia you have to apply to the court. In any event, can the costs not be taxed in that case?

**The Chairman:** Oh, yes.

**Mr. Cowling:** We are talking about the plaintiff.

**Senator Barrow:** Well, can the plaintiff's costs not be taxed?

**The Chairman:** The plaintiff can always, when he gets a bill from his lawyer, require that the bill be taxed. Then you get into the situation where the ordinary tariffs governing all the different services that may be rendered may be inapplicable to the nature and quality of the services rendered, in which event the lawyer who is ordered to present his bill for that session may call evidence to establish why, instead of a counsel fee of so many dollars a day, the counsel fee should be that plus so much more per day, having regard to the extraordinary nature of what this involves. I know that I have been called as a witness in such matters at times.

**Mr. Cowling:** The essence of the contingency fee is that the lawyer can say to his client, "I'll take the case, and if we lose you won't have to pay a cent—I will even pay the disbursements,"—it even goes that far, I understand, in some jurisdictions—"but if we win, then I will take a sizeable portion of the award, one-third or one-half."

**The Chairman:** That is contingency.

**Mr. Cowling:** That is a typical contingency arrangement.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the federal jurisdiction I do not think we can legislate against that, can we?

**Mr. Cowling:** That is a question, I agree with you. Maybe that is why it was not dealt with in the bill. As I say, it was a recommendation of the Commons committee that it be prohibited. It may be a matter that really affects lawyers and, therefore, is a provincial matter.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Will it come under the head of "Administration of Justice,, in the province?

[Traduction]

**Le président:** Autant que je sache, il n'y a toutefois rien dans les règlements de l'Association professionnelle des avocats de l'Ontario qui empêche un avocat de faire crédit des honoraires à ses clients. Cela peut déjouer l'objet du règlement de l'Association professionnelle des avocats. L'avocat ne présentait tout simplement pas de facture.

**M. Cowling:** Ou s'il décidait que ces clients étaient insolvables au moment de présenter son compte, cela reviendrait à la même chose.

**Le président:** Il peut être d'avis que ses clients attendraient les résultats du procès et lui paieraient ses honoraires lorsque l'affaire serait réglée.

**Le sénateur Barrow:** Je pense que dans la province de la Nouvelle-Écosse, il faut s'adresser aux tribunaux. En tout état de cause, est-il possible que les coûts ne soient pas imposés dans ce cas là?

**Le président:** Oh oui!

**M. Cowling:** Nous parlons ici de la partie plaignante.

**Le sénateur Barrow:** Eh bien! Est-il possible que les frais du plaignant ne soient pas imposés?

**Le président:** Lorsqu'il reçoit la facture de son avocat, le plaignant peut toujours demander que la facture soit imposée. On se trouve alors dans une situation où les tarifs ordinaires réglementant tous les différents services pouvant être rendus peuvent ne pas s'appliquer à la nature et à la qualité des services rendus. Dans ce cas, l'avocat qui reçoit l'ordre de présenter sa facture pour cette session peut recueillir des preuves en vue d'établir la raison pour laquelle au lieu d'honoraires de tant de dollars par jour, les honoraires devraient être ce montant en plus d'un montant supplémentaire par jour, étant donné la nature extraordinaire de ce que cela sous-entend. Je sais que j'ai parfois été appelé à témoigner dans de telles causes.

**M. Cowling:** L'essence des honoraires conditionnels réside en ceci que l'avocat peut dire à son client: «je vais m'occuper de cette cause et si nous la perdons, vous n'aurez pas à déboursier un cent—je paierais même les frais»,—on va aussi loin, si j'ai bien compris, dans certaines juridictions,—«par contre, si nous gagnons, je prendrai alors une partie importante des dommages-intérêts, un tiers ou la moitié du montant.»

**Le président:** C'est ce qu'on appelle les honoraires conditionnels.

**M. Cowling:** C'est un tarif conditionnel type.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne crois pas que nous puissions légiférer contre cela au fédéral, n'est-ce pas?

**M. Cowling:** C'est un fait, j'en conviens. C'est peut-être la raison pour laquelle le bill n'en a pas traité. Comme je l'ai dit, le Comité des communes a recommandé que cela soit interdit. Il s'agit peut-être d'une question qui concerne en fait les avocats et, par conséquent ressortit à la compétence provinciale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela serait-il placé sous la 'rubrique «administration de la justice» dans les provinces?

## [Text]

To come back to what we were at, obviously leave to appeal is required. Perhaps we should look at the detail of that section to see whether it is strong enough. Perhaps we should still insist upon security precautions.

**Mr. Cowling:** I think Senator Molson's point is a good one and it is not in there now.

**Senator Molson:** We are back to what the Commons recommended. Not that that should be the *sine qua non*, but it just simply happens to be that way. It does make enormous sense that in taking on a suit of this sort the individual should, in some way, demonstrate that he represents this class.

**Mr. Cowling:** I think that is involved in the section I referred to. If you are thinking of section 39.12(2)(c), it says:

The person or persons who commenced the proceedings will fairly and adequately represent the interests of the class;

The Commons' recommendation was that those persons should have to demonstrate that a representative cross-section of members was really interested in proceeding.

**Senator Molson:** Yes.

**Mr. Cowling:** I think that, if you are one person, a plaintiff before the court in an application of this kind and you have an honest face and a reputable lawyer, and plead that you are going to fairly represent the interests of the class, the court may assume that you will. However, I think that differs from the point that the Commons committee made.

**Senator Buckwold:** I would accept that, but I think, following Senator Connolly's comments, that we should be looking at that and perhaps at any other section which would make that point much clearer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose it is too much to suggest that we should think about another approach completely, in view of the trouble that has been taken to grant the section and for class actions to require the Competition Advocate to supervise. Perhaps it is better to have it this way and leave it up to the courts.

I think, generally speaking, that the proposition Senator Manning laid down would make it difficult to make the rules stringent before class actions are taken. If we do this in this committee and succeed, we will have done a good day's work.

**Senator Molson:** If they are going to be called class actions, they should truly be class actions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Indeed.

**Senator Barrow:** There are some other things that are in there—(d) and (e):

The proceedings are brought in good faith and on the basis of a *prima facie* case;

The court has to decide that. And:

## [Traduction]

Pour revenir à ce que nous disions précédemment, il est évident qu'une requête d'appel est nécessaire. Il est peut-être préférable d'examiner les détails de cet article pour voir s'il est suffisamment rigoureux. Il faudrait peut-être encore insister sur les précautions de garantie.

**M. Cowling:** Je crois que le sénateur Molson a soulevé un point intéressant qui n'a pas encore été traité.

**Le sénateur Molson:** Nous en sommes de nouveau à la recommandation des communes. Ce ne devrait pas être un *sine qua non*, mais c'est tout simplement ce qui arrive. Il est tout à fait logique qu'en intentant un procès de ce genre contre quelqu'un, une personne doive, d'une certaine façon, démontrer qu'elle représente ce groupe.

**M. Cowling:** Je pense que cela fait l'objet de l'article que j'ai mentionné. Si vous pensez à l'alinéa 39.12 (2) c), il stipule:

«que le ou les demandeurs vont représenter équitablement et convenablement les intérêts du groupe;»

La Chambre des communes a cependant recommandé que ces personnes soient obligées de démontrer qu'un échantillon représentatif des membres du groupe était vraiment intéressé à intenter une poursuite.

**Le sénateur Molson:** Oui.

**M. Cowling:** Je pense que si vous intentiez une poursuite dans une affaire de ce genre et qu'en outre, un avocat renommé déclarait que vous représentez vraiment les intérêts du groupe, le tribunal pourrait conclure que c'est vrai. Je ne suis toutefois pas d'accord sur le point soulevé par le Comité des communes.

**Le sénateur Buckwold:** Je serais prêt à accepter cela, mais je crois, d'après les commentaires du sénateur Connolly, que nous devrions examiner ce point et peut-être tout autre article qui en préciserait davantage le sens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il serait peut-être excessif de demander que nous songions à une approche complètement différente, étant donné le mal qu'on s'est donné pour obtenir cette disposition et d'exiger que les actions collectives soient assujetties au contrôle de l'Administrateur de la concurrence. Il vaut peut-être mieux procéder de cette façon et laisser aux tribunaux le soin de décider.

Je crois, en règle générale, qu'il serait difficile, comme le propose le sénateur Manning, de modifier les règlements de façon qu'ils soient plus rigoureux avant que des actions collectives ne soient prises. Si nous réussissons à faire cela au cours de cette séance, nous aurons fait une bonne journée de travail.

**Le sénateur Molson:** Si l'on veut que ce soit des actions collectives, il faudra vraiment qu'elles le soient.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En effet.

**Le sénateur Barrow:** Il y a d'autres questions dans cet article: les alinéas d) et e):

«que les procédures ont été engagées de bonne foi et prouvées *prima facie*;»

C'est au tribunal d'en décider; et:



[Text]

A class action is superior to any other available method for the fair and efficient adjudication of the issues . . .

So there are qualifications.

**Senator Buckwold:** I think they have attempted to eliminate the nuisance class actions. Whether they have gone far enough or not, I certainly support Senator Molson, that the particular point he has raised should be added to the list of qualifications. That is what we should be looking at. The question of putting up damages is a hopeless request, in the sense that the general public would feel that only the rich could bring an action.

**Mr. Cowling:** Bring up security for costs?

**Senator Buckwold:** Yes.

**The Chairman:** Under our law in Ontario a defendant may, in the cases provided for, apply to the court for security for costs.

**Senator Buckwold:** Generally, class actions are undertaken by a group of those consumers who have incurred not necessarily very much individual loss but, nevertheless, as a class, they feel they are entitled to some compensation. To get them to then put up a substantial amount of cash or a bond to cover costs, I think, is unrealistic. It would not be accepted in this day and age.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We have a procedure in the provincial courts for enforcing or adopting this rule.

**Senator Molson:** We cannot legislate that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** No.

**Senator Buckwold:** My suggestion is that our advisers and consultants take a look at this and see whether we can strengthen that section in which the regulations are laid down to the court.

**The Chairman:** We do not want to create a situation where there is an invitation to bring class actions.

**Senator Buckwold:** No, the opposite.

**The Chairman:** There is no reason why we should not apply the existing law—I am thinking about security for costs—in an appropriate case. Of course, that may exist independently.

Have we finished?

**Mr. Cowling:** We have pretty well finished. If you look at the first few pages, you will see there are some items that we have not dealt with yet, but I think I can safely say that we have dealt quite extensively, in the two hearings we have had, with the most important changes that have been made. There have been others and they are reflected in this paper which was passed out. It is our intention to supplement that. I think the most important things have been dealt with.

**The Chairman:** Before we adjourn, may I tell you that the committee is meeting tomorrow morning. We have Bill S-3 dealing with the amendments to the Canada Business Corpo-

[Traduction]

«que l'action collective est supérieure à tout autre moyen disponible pour trancher le litige de manière efficace.»

On fait donc certaines réserves.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense qu'ils ont essayé d'éliminer les demandes collectives en dommage-intérêt. Qu'on ait été suffisamment loin ou non, j'appuie certainement le sénateur Molson et j'estime que le point particulier qu'il a soulevé devrait être ajouté à la liste des réserves qu'on fait. C'est cela que nous devrions être en train d'examiner. La question de réclamer des dommages est sans espoir en ce sens que le public estimerait que seuls les riches pourraient intenter un procès.

**M. Cowling:** Prévoir une caution *judicatum solvi*?

**M. Buckwold:** Oui.

**Le président:** En vertu de la loi ontarienne, le défendeur peut, dans les cas prévus, s'adresser à la cour pour obtenir une caution *judicatum solvi*.

**Le sénateur Buckwold:** En règle générale, les demandes collectives sont présentées par un groupe de consommateurs qui n'ont pas nécessairement subi des pertes personnelles très élevées mais, néanmoins, en tant que groupe, ils estiment avoir droit à des dommages-intérêts quelconques. Je crois qu'il ne serait pas réaliste d'exiger d'eux un très gros montant d'argent ou une caution destinée à couvrir les frais. Ce ne serait pas accepté de nos jours.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les tribunaux provinciaux ont une procédure qui permet de faire respecter ou d'adopter ce règlement.

**Le sénateur Molson:** Nous ne pouvons pas légiférer à ce sujet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Je propose que nos experts-conseils étudient la question et voient s'il est possible de renforcer l'article qui stipule que les règlements, sont établis par le tribunal.

**Le président:** Nous ne voulons pas créer une situation qui serait une invitation à l'action collective.

**Le sénateur Buckwold:** Non, bien au contraire.

**Le président:** Il n'y a aucune raison pour que nous n'appliquions pas la loi actuelle—je pense à la sécurité des coûts—dans un cas approprié. Évidemment, cela peut se faire indépendamment.

Avons-nous terminé?

**M. Cowling:** Nous avons pas mal fait le tour de la question. Si vous regardez les premières pages, vous allez voir qu'il y a certains points dont nous n'avons pas encore discuté, mais je crois pouvoir dire sans me tromper que nous avons traité d'une façon assez complète, au cours des deux audiences que nous avons tenues, des modifications les plus importantes qui ont été faites. Il y en a eu d'autres et elles sont mentionnées dans le document qui a circulé. Nous avons l'intention de le compléter. Je crois que nous avons étudié l'essentiel.

**Le président:** Avant d'ajourner, j'aimerais vous dire que le comité tiendra une séance demain matin. Nous devons étudier le bill S-3 traitant des amendements à la Loi sur les corpora-

[Text]

rations Act. We have already dealt with the amendments that were proposed in the bill, except the one dealing with the approval of the French text, going back to the original bill. While Mr. Geoffrion, of the Department of Justice, was before us, he indicated in his opinion that the French text did not create any law or legal procedures that differed from the provisions in the English text. The feeling was that we should have the Bar of Quebec study the question. They have studied it. It is not clear whether they will be here tomorrow, but if they are not here tomorrow, they certainly will be here next week.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If they are not here tomorrow morning, do we not proceed with Bill S-2?

**The Chairman:** Yes. There are three or four amendments which the department is proposing and which are not included in the bill. As a matter of fact, one of them I raised here in committee. We will be dealing with that, in any event.

We will also deal with Bill S-3 providing a governing statute for non-profit corporations. We will hear the departmental officers. We have a number of organizations lined up who wish to appear and make representations starting as early as next week. The difficulty in this bill is that the bill presumes that a statute can be put into force which creates the general law applicable to all non-profit organizations. In the bill the proposal is that members of the non-profit organizations shall, in effect, be entitled to the rights which a shareholder is entitled to under the Canada Business Corporations Act in relation to the company of which he is a shareholder.

There is a provision in the bill under which, if a member is not satisfied with the way management is running the show, he may say, "I want to take my marbles and go home." In other words, he can say, "I want the assets of this non-profit organization evaluated, and I want my share." That equates a member with a shareholder, and the positions of the two classes of people are so different. A member pays a fee and he is entitled to certain services. A shareholder has an investment in the company, and the rights he is given are in relation to the protection of his investment.

**Senator Barrow:** If he can sell.

**The Chairman:** We will have the boards of trade; we have had one already. We will have chambers of commerce. We will have charitable organizations, and even some hospitals who are concerned over creating this kind of problem for the management in relation to members of these organizations. I am not pre-judging it, but it would appear that granting members all the rights that shareholders enjoy under the general corporate law just won't fit the situation and would not be workable. We have got problems to look at, and I am sure there will be quite a number of people who will want to appear before us.

I thought I should tell you that, tomorrow we will hear the departmental officials. Next week we will start hearing representations from various organizations. I think one of the

[Traduction]

tions commerciales canadiennes. Nous avons déjà examiné des amendements proposés à ce projet de loi, sauf celui qui traite de l'approbation du texte français correspondant au projet de loi initial. Lorsque M. Geoffrion, du ministère de la Justice, a comparu devant nous, il a dit qu'à son avis, le texte français ne créait pas de loi ou de procédures juridiques qui diffèraient des dispositions du texte anglais. Nous avons pensé qu'il serait bon de demander au Barreau du Québec d'étudier la question. Il l'a fait. Il n'est pas certain que ses représentants seront ici demain. Mais s'ils ne viennent pas demain, ils seront certainement ici la semaine prochaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'ils ne viennent pas demain matin, ne procéderons-nous pas à l'examen du bill S-2?

**Le président:** Oui. Il y a trois ou quatre amendements proposés par le ministre qui ne sont pas inclus dans le projet de loi. En fait, il y en a un que j'ai souligné ici au comité. Nous en discuterons, de toute façon.

Nous discuterons aussi du bill S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif. Nous entendrons les témoignages des agents du ministère. Nous avons aussi une liste d'un certain nombre d'organismes qui désirent comparaître et faire des représentations dès la semaine prochaine. La difficulté de ce projet de loi réside dans le fait qu'il prévoit l'intégration dans une loi de tout le droit applicable aux organismes à but non lucratif. Le projet de loi propose de conférer aux membres des organismes à but non lucratif, les mêmes droits que détiennent les actionnaires, d'une société aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Une disposition du projet de loi précise que, si un membre n'est pas satisfait de la façon dont la direction dirige la société, il peut dire «Je retire mes actions et je m'en vais». En d'autres mots, il peut dire «je veux que l'actif de cet organisme à but non lucratif soit évalué et je veux en avoir ma part.» Ce qui met le membre de cet organisme sur un pied d'égalité avec l'actionnaire, mais la situation des deux personnes est très différente. Un membre paie une cotisation et il a droit à certains services. Un actionnaire investit des sommes d'argent dans la société et les privilèges auxquels il a droit sont proportionnels à son investissement.

**Le sénateur Barrow:** S'il peut vendre.

**Le président:** Nous aurons les «boards of trade»; nous en avons déjà eu un. Nous aurons aussi les Chambres de commerce. Nous aurons des organismes de charité, et même certains hôpitaux qui se préoccupent du fait que cela peut entraîner un certain problème pour la direction, dans ses relations avec les membres de ces organismes. Je ne porterai pas de jugement anticipé, mais il me semble qu'il ne serait pas justifié d'accorder aux membres tous les privilèges dont jouissent les actionnaires, aux termes du droit des sociétés en général et que cette situation ne serait pas pratique. Nous avons des problèmes à étudier et je suis sûr qu'il y aura un bon nombre de personnes qui voudront comparaître devant nous.

J'ai pensé qu'il serait bon de vous prévenir. Demain, comparaîtront les agents du ministère. La semaine prochaine, nous commencerons les audiences sur les représentations des divers



*[Text]*

organizations for that week is the Institute of Association Executives, and also the Canadian Red Cross. We do have some organizations who want to be heard on Bill C-13, the bill we have been talking about today, but we should within the next week finish and report on Bill S-2.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

organismes. Je crois qu'un des organismes qui comparaitra la semaine prochaine est l'Institut des directeurs d'associations, et il y aura aussi la Croix rouge canadienne. Il y a aussi certains organismes qui désirent comparaître au sujet du bill C-13, projet de loi dont nous avons parlé aujourd'hui, mais nous devrions finir l'étude et faire rapport sur le bill S-2 d'ici la semaine prochaine.

La séance est levée.

























Canada  
Post  
Postage paid

Postes  
Canada  
Port payé

**Third Thirdième  
class classe**

**K1A 0S7  
HULL**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 9, 1978

Le jeudi 9 février 1978

Issue No. 18

Fascicule n° 18

**Fifth Proceedings on:**

Bill S-2, intituled:  
"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act"

**Cinquième fascicule concernant:**

Le bill S-2, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales canadiennes»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 9, 1978  
(25)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following: Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Desruisseaux, Flynn, Hays, Laird, McIlraith and Molson. (11)

The Chairman read to the Committee a telegram from the Quebec Bar indicating their present position respecting the French text of the Bill.

*Witnesses:*

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. J. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

The Committee proceeded to the further consideration of the Bill, during which Mr. Martin and Mr. Howard put forth several proposed amendments.

Following discussion thereon and upon motion of the Honourable Senator Macnaughton, it was *Resolved* that clause 10 be amended.

Following discussion thereon and upon motion of the Honourable Senator Connolly (*Ottawa-West*), it was *Resolved* that clause 11 be amended.

Following discussion thereon and upon motion of the Honourable Senator Molson, it was *Resolved* that clause 17 be amended.

Following discussion thereon and upon motion of the Honourable Senator Macnaughton, it was *Resolved* that clause 77(1) be amended.

At 10:30 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 FÉVRIER 1978  
(25)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant: Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Desruisseaux, Flynn, Hays, Laird, McIlraith et Molson. (11)

Le président fait lecture au Comité d'un télégramme du Barreau du Québec exposant sa position actuelle concernant le texte français du bill.

*Témoins:*

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. J. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

Le Comité entreprend une étude plus poussée du bill au cours de laquelle M. Martin et M. Howard proposent plusieurs amendements.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Macnaughton, il est *décidé* que l'article 10 soit modifié.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Connolly (*Ottawa-Ouest*), il est *décidé* que l'article 11 soit modifié.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Molson, il est *décidé* que l'article 17 soit modifié.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Macnaughton, il est *décidé* que l'article 77(1) soit modifié.

A 10 h 30, le Comité passe à la question suivante de son ordre du jour.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 9, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to amend the Canada Business Corporations Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** As members of the committee know, there is a subcommittee meeting at this time which is supposed to take only about 15 or 20 minutes. They picked a number of our members to be on that subcommittee. I do not know whether or not that is a compliment. Anyway, they will join us as soon as that meeting is over. That fact that the chairman of that subcommittee is a member of this committee means that, as I indicated to him yesterday, I would expect expedition.

This morning we propose, first, to deal with Bill S-2. We have with us, on my right, Mr. Alan Martin, M.P., who has become well known to us. Next to him is Mr. John Howard, the Assistant Deputy Minister, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs. We have also Mr. Sparling, Director, Corporations Branch; Mr. Viets, Chief, Legal Branch; and Mr. Richard Lestage, the Assistant Chief.

We had hoped to be able to deal with the French version this morning. I guess there is a limit to the pressure that we can put on the Quebec Bar Association on the issue of expeditious dispatch of this matter.

**Senator Macnaughton:** I would agree with that!

**The Chairman:** In any event, I thought that we would be able to deal with it this morning, but I received a telegram which I think indicates that we should not. Perhaps I should read it to honourable senators. It says:

Following the Senate Committee's wish to hear the views of the Quebec Bar Association on the French version of Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act" we have constituted a committee of Quebec lawyers specialized in this field and have requested that committee to study the proposed French version. This Bar Committee has already held two workshops and expects to hold two other meetings before the end of February. Since the Bar Committee has met with the principal writers of the new version the Bar Committee wishes to submit to them and discuss with them soon a certain number of very precise amendments. If our recommendations are generally accepted we would have no further representations to make to the Senate. I wish however to assure you now that the Quebec Bar Association considers this new French version very valid in its present general form. It most certainly represents an important effort in presenting legislative texts in a superior French form and presents an interesting innovation in the wording of laws

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 9 février 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le Bill S-2 ayant pour objet de modifier la Loi sur les corporations canadiennes se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La séance est ouverte. Nous avons un quorum. Comme le savent les membres du comité, il y a en ce moment une réunion du sous-comité qui ne devrait durer environ que 15 ou 20 minutes. Un certain nombre de nos membres ont été choisis pour participer à ce sous-comité. Je ne sais pas si c'est ou non un compliment. De toute façon, ils nous rejoindront dès que la réunion sera terminée. Étant donné que le président de ce sous-comité est membre du présent comité, j'espère, comme je le lui ai indiqué hier, qu'il fera preuve de diligence.

Ce matin, nous allons d'abord étudier le bill S-2. Je vous présente M. le député Alan Martin, qui est assis à ma droite, et que nous connaissons tous. A ses côtés se trouvent M. John Howard, sous-ministre adjoint, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations, M. Sparling, directeur des Corporations, M. Viets, qui est le chef de la Division du contentieux et M. Richard Lestage qui est son adjoint.

Nous avons espéré pouvoir nous occuper de la version française ce matin. Je crois qu'il y a une limite quant aux pressions que nous pouvons exercer sur l'Association du Barreau du Québec en matière de diligence dans ce domaine.

**Le sénateur Macnaughton:** Je suis d'accord.

**Le président:** De toute manière, j'avais pensé que nous aurions pu nous occuper de cette affaire ce matin, mais j'ai reçu un télégramme qui semble indiquer le contraire. Peut-être dois-je le lire aux honorables sénateurs. Il est rédigé comme suit:

À la suite du désir du comité du Sénat de connaître l'opinion de l'Association du Barreau du Québec sur la version française du Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes» nous avons constitué un comité composé d'avocats du Québec spécialisés dans ce domaine et nous lui avons demandé d'étudier la version française proposée. Ce comité du Barreau a déjà tenu deux ateliers et espère avoir deux autres réunions avant la fin février. Étant donné qu'il a rencontré les principaux rédacteurs de la nouvelle version, le comité désire leur soumettre un certain nombre d'amendements très précis et en discuter avec eux prochainement. Si nos recommandations sont acceptées en général, nous n'aurons pas d'autres représentations à faire au Sénat. Je tiens toutefois à vous donner l'assurance que l'Association du Barreau du Québec considère la nouvelle version française comme très valable dans sa forme générale actuelle. Cette version représente certainement un effort important en vue de présenter des textes législatifs dans un français de



[Text]

that must be printed officially in both versions. Please accept my compliments.

In view of that, and supplementing that, I understand that they have not as yet considered all the clauses of the bill. We want to know that the French text does not create offences or provide for proceedings which are at variance with the English text. We have to remember that the French text is going back and replacing what was the French text in the beginning. That is correct, is it not, Mr. Howard?

**Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Yes.

**The Chairman:** All we can do is attempt a little more pressure—perhaps put the pressure on Mr. Howard so that he may transfer the pressure; and, if he needs help on it—I do not know whether I would be any good at it—I will try to assist him. We shall have to let that stand.

There are now three or four amendments which have developed since our last meeting. We should consider them today because they represent amendments that are not in Bill S-2. We should go ahead with them now. Who will lead off on this?

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** I shall, Mr. Chairman. I will begin with a statement, if I may.

Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. You will recall that at the close of our last hearing on Bill S-2, which was on December 7, 1977, the committee held over clause 1, which was the French version and which has already been spoken to. I do not think I need add anything further to that, although it will remain our one item that will have to be cleared up at a future date. There was forewarning at that time that there might be a few more last-minute amendments yet to be considered. They have now come forward and are before you. Two of them respond to changes that were made to the Income Tax Act by Bill C-11, which was before Parliament and was passed just prior to the Christmas week. In fact, there are four amendments in all to propose, which relate to clauses, 10, 11, 17 and 77 of Bill S-2.

I might add at this point that there is one further very minor technical amendment which is not ready at this point but will come forward when we deal finally with clause 1, the French version. It is a very minor technical point and there is no particular concern over the fact that it is not before us now. It will remain for the last session.

The proposed amendment to clause 17 only clarifies the wording of that provision. The proposed amendment to clause 77 is, in essence, only a consequential change required to make that clause correspond to clause 51 of the bill as already approved by this committee. The effect of the amendment to clause 77 is to require a corporation, upon continuance, to comply with the same formalities as a corporation already subject to the act must comply with where it proposes to amend its articles.

[Traduction]

qualité supérieure, ce qui constitue une innovation intéressante dans la rédaction des lois qui doivent être officiellement imprimées dans les deux langues. Je vous prie d'accepter mes compliments.

Compte tenu de tout cela, ils n'ont pas encore examiné tous les articles du bill d'après ce que je comprends. Nous voulons savoir si le texte français ne comporte pas la création d'un délit ou ne prévoit pas des procédures différentes de celles du texte anglais. Nous devons nous souvenir que le texte français doit remplacer la version française primitive. C'est bien exact, Monsieur Howard?

**M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Oui.

**Le président:** Tout ce que nous pouvons faire c'est d'essayer d'exercer un peu plus de pressions—peut-être sur M. Howard, afin qu'il puisse à son tour en exercer et, s'il a besoin d'aide, j'essaierai de lui en fournir tout en ne sachant pas si elle sera efficace. Nous allons être obligés de laisser cela en suspens.

Il y a maintenant trois ou quatre amendements qui ont été mis au point depuis notre dernière réunion. Nous devrions les étudier aujourd'hui parce ce sont des amendements qui se trouvent pas dans le Bill S-2. Nous devons nous en occuper tout de suite; qui va commencer?

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Je vais m'en charger, Monsieur le président et débiter par une déclaration, si c'est possible.

Merci Monsieur le président et honorables sénateurs. Vous vous souviendrez qu'à la fin de notre dernière audience sur le Bill S-2, le 7 décembre 1977, le comité avait différé l'article 1 qui était la version française dont nous avons déjà parlé. Je ne pense pas devoir ajouter quelque chose à ce sujet bien qu'il s'agisse là d'une question qu'il nous faudra régler ultérieurement. Nous avons été prévenus à l'époque qu'il pourrait y avoir quelques autres amendements de dernière minute à examiner. Vous en êtes maintenant saisis. Deux de ces amendements répondent aux modifications qui ont été apportées par le Bill C-11 à la Loi de l'impôt sur le revenu, dont a été saisi le Parlement, et qui a été voté juste avant la semaine de Noël. De fait, il y a au total quatre amendements proposés qui se rapportent aux articles 10, 11, 17 et 77 du Bill S-2.

Je peux ici ajouter qu'il y a un autre amendement technique peu important qui n'est pas prêt pour l'instant mais dont nous nous occuperons ultérieurement, lorsque nous en terminerons avec l'article 1 de la version française. Il s'agit d'une question technique tout à fait secondaire et nous ne devons pas nous préoccuper particulièrement de ne pas en être saisis en ce moment. Il restera pour la dernière session.

L'amendement projeté à l'article 17 ne fait que clarifier le libellé de cette disposition. Fondamentalement il ne constitue qu'une modification dérivée qui est nécessaire pour faire correspondre cet article à l'article 51 du bill qui a déjà été approuvé par le présent comité. L'amendement de l'article 77 aura comme répercussions que l'on pourra exiger qu'une société prorogée se conforme aux mêmes formalités, tout comme une société déjà assujettie à la loi doit le faire lorsqu'elle se propose d'amender ses statuts.

*[Text]*

In the case of clauses 10 and 11, however, they deal with subject matter that is rather difficult. Before considering the clauses in detail, I shall attempt to explain the policy that underlies these proposed amendments.

The general policy of the CBCA—particularly sections 25(3) and 26(1)—is to require a corporation to credit to a stated capital account the full amount it receives in respect of a share it issues.

Section 84 of the Income Tax Act deems a corporation to pay a dividend whenever it increases a paid up capital account—that is, a stated capital account—except in very specific cases.

Although the department—I am referring to the Department of Consumer and Corporate Affairs—did not interpret sections 25(3) and 26(1) of the CBCA so narrowly, a number of senior counsel interpreted those provisions as requiring a corporation, on the issue of shares for property, to credit to a stated capital account the amount corresponding to the full value of that property, even where the property was being transferred among affiliated corporations or from a control person to the corporation he controlled.

Technically, they thus interpret those provisions as precluding any credit to a contributed surplus account where a corporation issues shares in exchange for property. As a result, the full credit has to be to a stated capital account. If the transfer is between affiliated corporations, for example, in respect of a spin-off of property to an affiliate at less than full value or a non-statutory continuance, and if the result is an increase of stated capital of the issuer corporation, a dividend is deemed to have been paid under section 84 of the Income Tax Act.

Subsections (1.2) to (1.5) referred to in clause 11 are proposed to be added to clarify this issue, permitting a corporation, in respect of specified transactions, to credit an amount to a stated capital account and to a surplus account and so qualify the transaction as a tax-free rollover under the pertinent provisions of the Income Tax Act.

Finally, subsection 1.6 is proposed to be added to clause 11 to require a corporation that has classes of shares outstanding, when adding to a stated capital account, to obtain previous shareholder approval. The purpose of this provision is to require a corporation, where it proposes, for example, to capitalize surplus, to convince its shareholders that no one class of shareholders is being favoured by the transaction to the prejudice of the other classes of shareholders.

Mr. Chairman, that completes my opening statement, and we shall, of course, do our best to answer fully any questions you or honourable members of the committee may want to ask concerning these provisions.

I would again just mention in closing that the one further technical amendment that will come forward at a subsequent

*[Traduction]*

Dans le cas des articles 10 et 11, toutefois, ils traitent d'un sujet plutôt difficile. Avant de les étudier en détail, j'essaierai d'expliquer la politique sous-jacente aux amendements proposés.

La politique générale de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes—surtout les paragraphes 25(3) et 26(1)—consiste à exiger qu'une société crédite à un compte capital déclaré le plein montant qu'elle reçoit à l'égard d'une action qu'elle émet.

L'article 84 de la Loi de l'impôt sur le revenu considère qu'une société a versé un dividende toutes les fois qu'elle augmente un compte de capital—c'est-à-dire, un compte de capital versé—sauf dans des cas très particuliers.

Bien que le ministère—je veux parler du ministère de la Consommation et des Corporations—n'interprétait pas de façon aussi restrictive les paragraphes 25(3) et 26(1) de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, un certain nombre d'experts-supérieurs estimaient qu'en vertu de ces dispositions, une société, lors de l'émission d'actions pour des biens, devait créditer à un compte capital déclaré le montant correspondant à la valeur entière de ces biens, même dans les cas où les biens étaient transférés entre des sociétés affiliées ou d'une personne ayant le contrôle à la société qu'elle contrôlait.

Techniquement, ils sont d'avis que ces dispositions interdisent tout crédit à un compte de surplus d'apport contribué lorsqu'une société émet des actions en échange de biens. Voilà donc la raison pour laquelle le crédit complet doit être versé à un compte capital déclaré. Si le transfert est effectué entre des sociétés affiliées, par exemple, dans le cas d'une cessation de biens à une société affiliée à une valeur inférieure à la pleine valeur ou d'une permanence non statutaire, et si cela entraîne une augmentation du capital déclaré de la société émettrice, un dividende est réputé avoir été versé aux termes de l'article 84 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

On propose d'ajouter les paragraphes (1.2) à (1.5), dont il est question à l'article 11, afin d'éclaircir cette question, en permettant à une société, en ce qui concerne des transactions particulières, de créditer un montant à un compte de capital déclaré et à un compte d'excédent et à faire de la transaction un roulement exempt d'impôt aux termes des dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Enfin, on propose d'ajouter le paragraphe 1.6 à l'article 11 afin d'exiger d'une société qui a des catégories d'actions en circulation qu'elle obtienne au préalable l'approbation des actionnaires, lorsqu'elle effectue un rapport à un compte capital déclaré. L'objectif de la présente disposition est d'exiger d'une société qui propose, par exemple, de capitaliser des excédents, de convaincre ses actionnaires qu'aucune catégorie d'actionnaires n'est favorisée par la transaction au détriment des autres catégories.

Monsieur le président, ceci met fin à ma déclaration préliminaire; je ferai naturellement de mon mieux pour répondre à toute question que vous ou les honorables sénateurs voudront bien me poser concernant ces dispositions.

Je voudrais tout simplement mentionner en terminant que l'autre amendement technique qui sera présenté à une séance



[Text]

meeting will be an amendment to section 203(2), dealing with dissolutions, where there is no property in the corporation. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, as I understand what you are saying, by virtue of an amendment to the Income Tax Act, or section 84 of the Income Tax Act, where property is exchanged or transferred to a company, the company may pay for it in shares. If the property reflects a value greater than the par values of the shares that were issued, under the Income Tax Act, right now, the difference is deemed to be a dividend.

**Mr. Martin:** That is correct. The concern—and I think it is mainly tax counsel that have raised these issues—is that if we do not make these amendments now to the CBCA, in fact, what can be done under the Income Tax Act cannot be done under the provisions of the Corporations Act.

**Mr. Howard:** May I add to that, Mr. Chairman, one slight correction? Remember that there are no par value shares issued under this act; they are always no par shares; and the problem is always between affiliated or related persons who are transferring property to the corporation at a price agreed between them that may be considerably less than the real value of the property. This happens in two or three circumstances where a corporation wants to spin off part of its business to a new subsidiary, or where a corporation wants to transfer control of its business to another group of persons—what is the typical estate freeze transaction.

**The Chairman:** Yes. Well, you are not dealing generally with the problem of transfers at a lower value than their actual value; you are dealing with certain types of transfers.

**Mr. Howard:** Yes. We are trying to save the general policy of the CBCA, which is that where shares are issued for money, the full amount must be credited to a stated capital account, or where, in an arm's length transaction, shares are issued for property, the total value of the property must be credited to a stated capital account. The exceptions we have made here relate to non-arm's length transactions, where the actual value of the property coming into the corporation may be quite different from the value of the shares—no par value shares—that are being issued in exchange for that property. These are common transactions under the various roll-over provisions of the Income Tax Act. What we are saying is, in essence, that in these specific transactions to which we have referred, we are making exceptions to the general rule under the corporation law, and permitting the corporation that issues the shares in such circumstances to make a credit in respect of the full value of the property received, partly to a capital account, and partly to a surplus account.

That is an oversimplification, but it is the purpose of these very complicated provisions. We, frankly, are concerned that some of the complications of the Income Tax Act are being carried over into this law, and very senior tax counsel have

[Traduction]

ultérieure concernera le paragraphe 203(2) sur les dissolutions, lorsqu'il s'agit d'une société sans biens. Merci, Monsieur le président.

**Le président:** Eh bien, d'après ce que je comprends, en vertu d'un amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu, ou à l'article 84 de ladite Loi, lorsque des biens sont échangés ou transférés à une société, la société peut leur donner des actions en guise de paiement. Si les biens valent plus que la valeur au pair des actions qui ont été émises, en vertu de la Loi actuelle de l'impôt sur le revenu, la différence est réputée être un dividende.

**M. Martin:** C'est exact. Ce qui nous préoccupe—je crois que c'est surtout un expert-conseil en impôt qui a soulevé ces questions—c'est que si nous n'apportons pas maintenant ces amendements à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, la Loi de l'impôt sur le revenu permettra certaines choses qui ne le sont pas en vertu des dispositions de la Loi sur les corporations.

**M. Howard:** Puis-je ajouter à cela, Monsieur le président, une légère correction? Rappelez-vous qu'aux termes de cette loi, aucune action de valeur nominale n'est émise; le problème est toujours entre les personnes affiliées ou ayant un lien qui transfèrent des biens à une société à un prix convenu entre elles, lequel peut être de beaucoup inférieur à la valeur réelle des biens. Cela se produira dans deux ou trois cas, par exemple, lorsqu'une société veut céder une partie de ses affaires, à une nouvelle filiale, ou lorsqu'une société veut transférer le contrôle de ses affaires à un autre groupe de personnes—la transaction type d'un gel de succession.

**Le président:** Oui. Il ne s'agit pas en général du problème des transferts d'une valeur moindre que leur valeur réelle. Mais bien de certains types de transfert.

**M. Howard:** Oui. Nous essayons de sauvegarder la politique générale de la Loi sur les corporations canadiennes, laquelle stipule que lorsque des actions sont émises pour de l'argent, le montant entier doit être crédité à un compte capital déclaré ou lorsque, dans une transaction sans lien de dépendance, les actions sont émises pour des biens, la valeur totale du bien doit être créditée à un compte capital déclaré. Les exceptions que nous avons faites ici concernent les transactions avec lien de dépendance, lorsque la valeur réelle des biens acquis par la société peut être bien différente de la valeur des actions—des actions sans valeur au pair—qui sont émises en échange de ces biens. Il s'agit là de transactions courantes visées par les diverses dispositions de roulement de la Loi de l'impôt sur le revenu. Essentiellement, nous disons que dans les transactions dont nous avons parlé, nous faisons des exceptions à la règle générale établie par la loi des sociétés et nous autorisons la société qui émet les actions dans ces circonstances à constituer un crédit équivalant à la valeur totale des biens reçus, en partie sous forme de capital-actions et en partie sous forme de compte excédentaire.

Nous simplifions peut-être trop les choses, mais c'est ce qui visent ces dispositions très complexes. En vérité, nous craignons que certaines des complications de la Loi de l'impôt sur le revenu ne se retrouvent dans cette loi et des conseillers très

[Text]

stated that they cannot work with the CBCA unless we clarify these provisions. We have tried not to open up, or derogate from, the general policy of the CBCA, except in respect of those specified transactions.

**The Chairman:** Well, is this of sufficient importance to make it necessary for us to amend so as to prevent the application of the provisions of the Income Tax Act in certain events?

**Mr. Howard:** Yes, sir. I think the amendments have to go through, or people simply will not be able to work with this corporation law. They will have to work under some other corporation law because they are not certain of the tax consequences.

**Mr. Martin:** These points have been brought forward by senior tax counsel who foresee problems in this area, and I think, as a general point, it is conceivable that as our tax law is extremely complicated at the present time, future tax amendments of a complicated nature such as some of those in C-11 could indeed create future potential problems in the CBCA as well.

**The Chairman:** Well, you have a form of amendment, and I believe the committee has a copy.

**Mr. Martin:** If we could, Mr. Chairman, perhaps we should take the four amendments individually.

The first one is clause 10, which deals with consideration for shares. The amendment is to section 25(3), which adds the express reference to the consideration paid, and also adds the phrase, "not less in value than", to make it clear that a corporation may indeed receive property greater in value than the value of the shares in issuance.

**The Chairman:** The motion which you have provided, and which you are proposing, and which, I take it, if it is acceptable to the committee, someone will move, reads as follows:

That Bill S-2 be amended

(a) by striking out line 21 on page 5 and substituting the following:

"10. (1) Subsection 25(1) of the said Act is" ;  
and

(b) by adding thereto immediately after line 29 on page 5 the following subclause:

"(2) Subsection 25(3) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(3) A share shall not be issued until the consideration for the share is fully paid in money or in property or past service that is not less in value than the fair equivalent of the money that the corporation would have received if the share had been issued for money."

Are there any questions on that?

**Senator Molson:** What is the change in subsection (3)?

[Traduction]

en vue en matière de fiscalité ont déclaré qu'ils ne pouvaient mener leurs affaires conformément à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes à moins que ces dispositions ne soient clarifiées. Nous avons tenté de nous en tenir à la politique générale de cette loi, sauf dans le cas de ces transactions.

**Le président:** Ces arguments sont-ils si forts qu'ils doivent nous obliger à modifier la loi et à empêcher l'application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu dans certaines situations?

**M. Howard:** Oui, monsieur. Je crois que si ces modifications ne sont pas apportées, le public ne pourra pas s'en remettre à cette loi sur les corporations. Il devra compter sur une autre loi sur les corporations parce qu'il ne sera pas fixé sur les conséquences en matière de fiscalité.

**M. Martin:** Ces points ont été soulevés par des conseillers supérieurs en matière de fiscalité qui prévoient des problèmes dans ce domaine et, de façon générale, étant donné que notre législation fiscale est extrêmement complexe à l'heure actuelle, je crois que des modifications additionnelles aussi compliquées que certaines de celles qui sont contenues dans le Bill C-11 pourraient également soulever des problèmes dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Vous proposez une modification et je crois que le Comité en a un exemplaire.

**M. Martin:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être étudier les quatre modifications une à une.

La première concerne l'article 10 qui traite de l'apport à l'égard des actions. On modifie le paragraphe 25(3) en mentionnant explicitement l'apport payé et en ajoutant également l'expression «dont la valeur n'est pas inférieure ou» pour établir clairement qu'une société peut en fait recevoir des biens dont la valeur est supérieure à celle des actions émises.

**Le président:** La motion que vous soumettez, et que quelqu'un proposera si elle est acceptable pour les membres du Comité, se lit comme suit:

Qu'on modifie le Bill S-2

a) en retranchant la ligne 19, page 5, et en lui substituant ce qui suit:

«10. (1) Le paragraphe 25(1) de ladite Loi est»; et

b) en lui ajoutant immédiatement après la ligne 27, page 5, l'alinéa suivant:

«(2) Le paragraphe 25(3) de ladite Loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Une action ne doit pas être émise avant que l'apport n'en soit complètement libéré en numéraire, ou en biens ou services passés dont la valeur n'est pas inférieure à la juste valeur équivalente de la somme que la corporation aurait reçu si cette action avait été émise contre du numéraire.»

Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Molson:** En quoi le paragraphe (3) est-il modifié?



## [Text]

**Mr. Martin:** The first additional words are after the word "until", which are, "the consideration for the share". The next additional wording comes in where we have "past service that is not less in value than".

**Senator Connolly (Ottawa West):** Who is to determine whether or not the consideration is adequate in this transaction?

**Mr. Howard:** The directors always have the responsibility under 97(1), and under section 25, to determine that the consideration is adequate.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Their decision is final?

**Mr. Howard:** Yes, and if they do not act fairly, they are subject to personal liability under section 113; but their decision is final on this issue.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps you can enlighten my ignorance on this. "A share shall not be issued." That does not mean that the certificate shall not be issued; it means that the shares shall not be credited to the person who is to hold them? I am thinking about only part consideration being paid for the issue of shares.

**Mr. Howard:** Under clause 25(2) of the Canada Business Corporations Act the issuance of a share subject to assessment is absolutely prohibited, and this complements that policy in subclause (3). The real purpose of subclause (3) is to remove the implication, and this only happens in a non-arm's length transaction, that a shareholder just cannot give property to the corporation he controls. It is very common, when that happens, that he might only donate a few shares, but the gift would be credited to contributed surplus in the corporation. There are many reasons for doing these things. We are always interpreting the arm's length transaction. However, as Mr. Martin stated a number of very senior counsel disagree with our interpretation and, therefore, we want to clarify it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is an interesting observation. It is a very frequent occurrence that a person interested in a corporation will make a gift to the corporation.

**Mr. Howard:** You cannot say that it is just a gift since he owns all the shares of the corporation when he puts his property into it. He wants to pool all surplus. It is considered valid under the Handbook of the Institute of Chartered Accountants.

**The Chairman:** Any questions?

**Senator Barrow:** What is the difference between the words, "that is not less in value than the fair equivalent," and the words that are in section 25(3), "that is the fair equivalent of the money"?

**Mr. Howard:** What you can do is accept property that exceeds in value the shares you are issuing. Counsel interpreted the present law as stating you must issue shares that are equivalent in value of the shares in hand. That is what is

## [Traduction]

**M. Martin:** Le premier ajout, «l'apport», se trouve après l'expression «avant que». Le deuxième ajout est constitué par les mots «services passés dont la valeur n'est pas inférieure ou».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qui doit déterminer si l'apport est convenable dans cette transaction?

**M. Howard:** En vertu du paragraphe 97(1) et de l'article 25, les administrateurs sont toujours chargés de déterminer si l'apport est convenable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Leur décision est-elle irrévocable?

**M. Howard:** Oui, leur décision est finale et pour éviter des abus, l'article 113 leur impose des obligations personnelles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être pourriez-vous éclairer ma lanterne. L'expression «une action ne doit pas être émise» ne signifie pas qu'il est interdit d'émettre des certificats; cela signifie que les actions ne sont pas créditées à la personne qui doit les détenir, n'est-ce pas? Je pense au cas où une partie seulement de l'apport serait payée pour l'émission d'actions.

**M. Howard:** En vertu du paragraphe 25(2) de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, l'émission d'une action imposable est absolument interdite et ceci complète les dispositions du paragraphe 3. Le véritable objectif du paragraphe 3 est de supprimer le sous-entendu, et cela se produit uniquement dans le cas d'une transaction avec lien de dépendance, selon lequel un actionnaire ne peut donner de biens à la société qu'il contrôle. Lorsque cela se produit, il est très fréquent qu'il soit autorisé à donner quelques actions seulement mais ce don doit être crédité au compte de surplus d'apport de la société. De nombreuses raisons expliquent cette façon de procéder. Nous en sommes toujours aux transactions sans lien de dépendance. Toutefois, comme l'a dit M. Martin, plusieurs conseillers importants en matière de fiscalité ne sont pas d'accord avec notre interprétation et nous devons par conséquent la clarifier.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est là une observation intéressante. Il arrive très souvent qu'un particulier qui a des intérêts dans une société fasse un don à celle-ci.

**M. Howard:** On ne peut pas dire que ce soit seulement un don puisqu'il détient toutes les actions de la société quand il y joint son avoir. Il veut mettre en commun tout l'excédent. Cette pratique est jugée acceptable selon le manuel de l'Institut des comptables agréés.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Barrow:** Quelle différence y a-t-il entre l'expression «dont la valeur n'est pas inférieure au juste équivalent» et celle du paragraphe 3 de l'article 25, c'est-à-dire «le juste équivalent de ce que... (du numéraire)»

**M. Howard:** Ce qu'on peut faire, c'est accepter les biens qui ont une valeur supérieure aux actions qu'on émet. Selon le conseiller juridique, aux termes du texte législatif actuel, on doit émettre des actions qui ont une valeur équivalente aux

## [Text]

inferred. All we can say now is that a corporation can accept more property, but it cannot accept property less than the value of the shares because that would be improper. However, if someone wishes to give extra property in return for shares, that is permissible.

**Senator Laird:** What would be the accounting practice in such a case?

**Mr. Howard:** If the property comes from a controlling shareholder of the corporation, then the property is debited to an asset account. Say one share is issued for \$100 for \$1,000 worth of property, \$100 will be credited to a stated capital account and then \$900 will be credited to a surplus account to make up the balance.

It is quite different in a non-arm's length transaction, there it goes through the income system and it is credited to ordinary income. That is correct, isn't it, Mr. Martin?

**Mr. Martin:** I believe that is correct. I have not been involved in some of these detailed transactions for a few years, but I think that is basically correct.

**Senator Macnaughton:** I have an expert right behind me.

**The Chairman:** Are there further questions or shall the first amendment carry?

*On motion of Senator Connolly (Ottawa West) the following amendment was carried:*

That Bill S-2 be amended

(a) by striking out line 21 on page 5 and substituting the following:

"10. (1) Subsection 25(1) of the said Act is" ;  
and

(b) by adding thereto immediately after line 29 on page 5 the following subclause:

"(2) Subsection 25(3) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(3) A share shall not be issued until the consideration for the share is fully paid in money or in property or past service that is not less in value than the faire equivalent of the money that the corporation would have received if the share had been issued for money." "

**The Chairman:** The next one?

**Mr. Martin:** Clause 11, Mr. Chairman, is rather lengthy. I will give a brief rundown of it. It affects section 26, subsection 1, a stated capital account, and is really a repeal of the existing section 26(1) to divide the substance of that existing section between a proposed subsection 1 and a 1.1 and then to add new subsections 1.2 to 1.6. The specific purpose of subsections 1.1 to 1.6 is to clarify section 25(3) and section 26(1.1) to permit a corporation to credit to a stated capital account, in the specific cases indicated, an amount less than the value of the property it received and thus, by implication, to permit a credit to a surplus account of any additional value in accordance with the CICA Handbook standards.

## [Traduction]

actions déjà détenues. Tout ce que nous pouvons affirmer pour l'instant, c'est qu'une société peut accepter davantage de biens, mais ne peut en accepter pour une valeur inférieure à celle des actions. Toutefois, si quelqu'un souhaite accorder des biens additionnels en échange d'actions, la chose est permise.

**Le sénateur Laird:** Dans un tel cas, quelle méthode de comptabilité utiliserait-on?

**M. Howard:** Si les biens proviennent d'un actionnaire majoritaire de la société, ils sont versés à un compte de l'actif. Supposons qu'une action de \$100 a été émise en contrepartie de \$1,000 de biens, ces cent dollars seront crédités à un compte de capital déclaré et les neuf cents autres dollars à un compte excédentaire.

Les choses se passent tout autrement dans une transaction sans liens de dépendance, où cet argent est considéré comme un revenu et crédité au revenu ordinaire. N'en est-il pas ainsi, monsieur Martin?

**M. Martin:** Je crois que oui. Je ne me suis pas occupé de ce genre de transactions depuis quelques années, mais je pense que c'est assez juste.

**Le sénateur MacNaughton:** Il y a ici un expert, juste derrière moi.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions ou passons-nous à l'adoption du premier amendement?

Sur motion du sénateur Connolly (Ottawa-Ouest), l'amendement suivant est adopté:

Qu'on modifie le bill S-2

(a) en supprimant la ligne 19, page 5, et en la remplaçant par ce qui suit:

«10. (1) le paragraphe 25(1) de ladite loi est»; et

(b) en ajoutant immédiatement après la ligne 27, page 5, les alinéas suivants:

«(2) le paragraphe 25(3) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Une action ne doit pas être émise avant que l'apport ne soit complètement libéré en numéraire, ou en biens ou services passés dont la valeur n'est pas inférieure ou juste équivalent de ce que la corporation aurait reçu si cette action avait été émise contre du numéraire.»

**Le président:** Au suivant.

**M. Martin:** L'article 11 est assez long, monsieur le président. Je passerai donc rapidement. Il concerne le paragraphe 26(1), portant sur le compte capital déclaré, et abroge l'actuel paragraphe 26(1) pour en répartir les dispositions entre un paragraphe 1, qui a été proposé, et un alinéa 1.1, et ajouter ensuite de nouveaux alinéas, les alinéas 1.2 à 1.6. La véritable raison d'être des alinéas 1.1 à 1.6 est de préciser le sens du paragraphe 25(3) et de l'alinéa 26(1.1) pour permettre à une société de verser à un compte capital déclaré, dans les cas précisément indiqués, un montant inférieur à la valeur des biens qu'elle a reçus et donc, implicitement, de verser à un



[Text]

I think we have to read in the complete amendment. Would you like me to proceed and do that?

**The Chairman:** Yes. I was going to make this comment. I am not completely satisfied with that because you permit the divisioning and the crediting of less than the actual value to a stated capital account and difference to surplus. I am not sure whether that avoids the pitfalls in the Income Tax Act. Have you had advice on that point from your advisers?

**Mr. Howard:** This bothers people a little, and I cannot say that I have ever had a consensus with all the commentators on this bill. What I try to do is come up with a composite that does the job. Many people have asked us to give directors total discretion in respect of these transactions. That is not necessary. The directors have discretion under subsection 1 of section 97 already, subject to section 25 and personal liability under section 113. We are only talking here about one side of the bookkeeping entry and that is the stated capital side. We state here that they do not have to put the full credit into a stated capital account. We do not say what they can do with the rest. That depends upon the nature of the transaction and the rules applicable to the transaction under the Handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants, which are generally referred to as "generally accepted accounting principles".

**The Chairman:** Who benefits from this? I am just wondering how the shareholders benefit if some portion of the property value is credited by the company to surplus account. Crediting it to the surplus account there would have to be something more done if the shareholder was going to get any direct benefit from that.

**Mr. Howard:** I am afraid, sir, we will have to look at these transactions in 1.2, 1.3 and 1.4 one at a time, because each relates to a different type of transaction.

One is the spinoff of property of an existing corporation to a new subsidiary. There the shareholder does not care about the bookkeeping entries.

The second one, in 1.2(b), is the typical estate freeze where an individual is trying to freeze the value of his equity in a corporation and to transfer the growth or the equity shares to his heirs, so that the future growth in the business of the corporation will be attributed to his heirs and will not fall under his estate.

When we get down to 1.3 we are talking about a rather complicated three-step non-statutory continuance transaction. Again, the shareholders do not care because the effect of it is, where a corporation moves from one jurisdiction to another, the bookkeeping entries in the capital account and the surplus account remain the same. In 1.4 we get to a very exotic transaction, and this concerns the pooling of interest method of accounting for a business acquisition.

[Traduction]

compte excédentaire toute valeur additionnelle, conformément aux normes du manuel de l'Institut des comptables agréés.

Je pense que nous devons lire tout l'amendement. Voulez-vous que je le fasse?

**Le président:** Oui. J'étais sur le point de vous le demander. Cette mesure ne me satisfait pas entièrement parce qu'on permet le partage d'un montant inférieur à la valeur réelle et son versement à un compte capital déclaré ainsi que celui de toute différence à un compte excédentaire. Je ne suis pas certain que cette pratique échappe aux pièges de la Loi de l'impôt sur le revenu. Vos conseillers vous ont-ils informés à ce sujet.

**M. Howard:** Ceci inquiète un peu les gens et, à ma connaissance, il n'y a jamais eu consensus au sujet de ce projet de loi. J'essaie d'offrir un compromis qui fasse l'affaire. Beaucoup de gens nous ont demandé d'accorder un pouvoir discrétionnaire entier aux administrateurs en ce qui a trait à ces transactions. Ce n'est pas nécessaire. Ils en ont déjà un aux termes du paragraphe 97(1); ils sont assujettis aux dispositions de l'article 25 et sont tenus personnellement responsables en vertu de l'article 113. Nous parlons ici d'une seule colonne du bilan, c'est-à-dire celle du capital déclaré. Nous disons ici qu'il n'est pas nécessaire de créditer la somme intégrale au compte de capital déclaré mais pas ce que l'on doit faire du solde de la somme. Cela dépend de la nature de la transaction et des règles qui s'y appliquent en vertu du guide de l'Institut canadien des comptables agréés, c'est-à-dire ce qu'on appelle communément les «principes couramment acceptés de comptabilité».

**Le président:** Qui en profite? Je me demande de quelle façon l'actionnaire retire un avantage si la compagnie inscrit une partie de la valeur de la propriété au compte de réserve. Il faudrait prévoir certaines dispositions pour que l'actionnaire en tire des bénéfices directs.

**M. Howard:** Je crains que nous ne soyons obligés, monsieur, d'examiner les transactions aux paragraphes 1.2, 1.3 et 1.4 tour à tour parce qu'elles sont toutes d'un genre différent.

Dans le premier cas, une corporation distribue une partie de ses biens à une nouvelle filiale. A ce moment-là, l'actionnaire se soucie peu des écritures comptables.

La transaction 1.2(b) constitue le gel typique de la masse des biens; c'est-à-dire qu'une personne tente de geler la valeur de son avoir dans une corporation et de transférer tout le surplus ou les actions ordinaires à ses héritiers pour que toute augmentation future des biens de la corporation soit attribuée à ses héritiers et non pas calculée dans la masse de ses biens.

Au numéro 1.3 nous parlons d'une transaction de prorogation non statutaire assez complexe en trois étapes. Encore une fois, les actionnaires ne s'y intéressent pas puisque, même si la corporation ne relève plus de la même juridiction, les inscriptions au compte de capital et au compte de réserves restent inchangées. La transaction décrite en 1.4 est très spéciale et porte sur une méthode de comptabilité où les intérêts sont regroupés lors d'une acquisition commerciale.

[Text]

We have to look at them one by one because each relates to a different business transaction. We have tried to narrowly define them so that these exceptions do not detract unfavourably from the general policy of the Canada Business Corporations Act.

**The Chairman:** Let us say an affiliated company transfers property at less than the actual value or the reflected value of the property to the parent company, and the parent company takes into its stated capital account an amount that is less than the fair market value, what is the next step?

**Mr. Howard:** Can I assume that is a wholly-owned subsidiary with no minority shareholder problems?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** The property is coming up to the parent in exchange for the shares of the parent?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** That creates a problem because the sub cannot hold shares and you are getting into a kind of transaction that is not permitted under the Act. It is far better if you talk about corporations. You have to think really in terms of property going out of the parent corporation to a new sub in section 30 because you are getting into what is an illegitimate transaction in property that is going from a sub into a parent in exchange for shares, and we do not allow basically a sub to hold shares of its parent under this Act.

**The Chairman:** You mean a subsidiary company which is an affiliated company in relation to its parent can only transfer property to its parent for cash?

**Mr. Howard:** Basically, yes, or for debt instruments, but not for shares.

**The Chairman:** What type of affiliated company could transfer for shares?

**Mr. Howard:** The way this happens is, where an existing corporation has assets and wants to spin off part of its business to a new subsidiary it has created, it just spins off the property in exchange for shares, and that makes that affiliate its subsidiary. It is at that stage that we are concerned with the entries in the book of that affiliate. It gets \$100,000 worth of property, issuing shares that it says have a value of \$10,000; it is going to credit \$10,000 to its capital account and \$90,000 to the surplus account. In that case it would presumably be a credit to a contributed surplus account, but again we leave that particular entry to the CICA Handbook. Although there are accounting entries implied by what we legitimate here, we try to avoid saying what the bookkeeping entries are to be.

**The Chairman:** You were going down this list. I think we got down as far as the list of subsections. You had got down to subsection (1.4).

**Mr. Martin:** We had not actually read in the detailed amendment as such.

[Traduction]

Il faut étudier chacune d'elle tour à tour parce qu'il s'agit de transactions commerciales différentes. Nous avons tenté de les définir rigoureusement pour que les exceptions ne s'éloignent pas défavorablement de l'intention de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Disons qu'une société affiliée transfère des biens à sa société mère en déclarant une valeur inférieure à la valeur réelle ou marchande des biens et que la société mère inscrit dans son compte de capital déclaré un montant inférieur à la valeur marchande raisonnable, qu'est-ce qui se produit?

**M. Howard:** Est-ce que j'ai raison de croire qu'il s'agit d'une filiale sous contrôle total libre de tout problème d'actionnaires minoritaires?

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** La société mère acquiert la propriété en cédant une partie de ses actions?

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** Cela crée un problème parce que la filiale ne peut pas détenir des actions et c'est une transaction qui n'est pas autorisée en vertu de la Loi. Il est préférable de parler de corporations. Il faut interpréter l'article 30 en termes de propriété cédée par la corporation mère à une nouvelle filiale, sinon il s'agira d'une transaction illégale, car une filiale cédera alors des biens à sa société mère en échange d'actions, et la Loi ne permet pas qu'une filiale détienne des actions appartenant à sa société mère.

**Le président:** Vous voulez dire qu'une filiale qui est une société affiliée par rapport à sa société mère ne peut céder ses biens à sa société mère que contre des valeurs en espèces.

**M. Howard:** Essentiellement oui, ou contre des créances, mais non contre des actions.

**Le président:** Mais quel genre de société affiliée pourrait effectuer un transfert contre des actions?

**M. Howard:** Cela se produit lorsqu'une société possède des actes et qu'elle désire en distribuer une partie à une filiale qu'elle a récemment créée; elle cède alors des biens à cette dernière en échange d'actions, et cette société affiliée devient sa filiale. C'est à ce moment-là que nous nous préoccupons des écritures comptables de la société affiliée. Ayant reçu des biens d'une valeur de \$100,000 elle émet des actions qu'elle déclare valoir \$10,000; elle crédite alors \$10,000 à son compte de capital et \$90,000 au compte de réserves. Dans ce cas-là, il s'agirait probablement de créditer le compte de surplus d'apport, mais pour plus de précisions, il est préférable de consulter le guide de l'ICCA. Même si nous devons recourir à des termes comptables pour légitimer cette pratique, nous évitons, autant que possible, de préciser la nature des opérations comptables qui devront être pratiquées.

**Le président:** Nous éliminons les points un à un. Je crois que nous en sommes rendus à la liste des paragraphes. Nous avons déjà parlé du paragraphe 1.4.

**M. Martin:** Nous n'avons pas fait la lecture intégrale de l'amendement comme tel.



## [Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** I don't think you have to bother with that. That is a long reading process. We do not need to have all this material in the record.

**The Chairman:** I think the motion that will be made by the committee, if the amendment is acceptable, will have to contain all the proposed amendment. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We will not do it twice, in other words.

**The Chairman:** No. The entire wording for the various proposed amendments to clause 11 will be included in the report. There are new subsections (1), (1.1), (1.2), (1.3), (1.4), (1.5) and (1.6). Those will all have to be incorporated in the motion. Senator Connolly, do you so move?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I so move.

**The Chairman:** Now we are ready for any discussion on this amendment. Are there any questions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think we understand this reasonably adequately for this purpose.

**The Chairman:** It seems to flow reasonably clearly.

**Mr. Howard:** I might add that nobody can guarantee that this will solve the problem for all time. This is the thirtieth draft of this, and you are lucky not to have to go through all these revisions. It seems to be acceptable to most of the people who have gone over it with me. We may have further problems and we will be back here another day seeking a further amendment.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is fair enough.

*On motion of Senator Connolly (Ottawa West) the following amendment was carried:*

That Bill S-2 be amended by striking out lines 30 to 38 on page 5 and substituting the following:

"11. (1) Subsection 26(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"26. (1) A corporation shall maintain a separate stated capital account for each class and series of shares it issues.

(1.1) A corporation shall add to the appropriate stated capital account the full amount of any consideration it receives for any shares it issues.

(1.2) Notwithstanding subsections 25(3) and (1.1), where a corporation issues shares in exchange for property to

(a) a body corporate that was an affiliate of the corporation immediately before the exchange, or

(b) a person who controlled the corporation immediately before the exchange,

the corporation may, subject to subsection (1.5), add to the stated capital accounts maintained for the shares of the classes or series issued the amount agreed between the corporation and such body corporate or person to be the consideration for the shares exchanged.

## [Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Ce serait trop long de tout lire. Il n'est pas indispensable de tout inclure dans le compte rendu.

**Le président:** Si l'amendement est approuvé, je crois que la motion du Comité devra le reprendre intégralement Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Convenu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Autrement dit, nous le ferons qu'une fois.

**Le président:** Non. Le rapport contiendra le libellé intégral des divers projets d'amendements à l'article 11 du bill. Il y a les paragraphes (1.1), (1.2), (1.3), (1.4), (1.5) et (1.6). Ils devront être incorporés à la motion. Sénateur Connolly, voulez-vous proposé cette motion?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**Le président:** Nous sommes maintenant prêts à discuter de cet amendement. Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que nous comprenons assez bien son objet.

**Le président:** Cette disposition est assez claire.

**M. Howard:** Je voudrais ajouter qu'il n'est pas certain que cette disposition résolve définitivement le problème. Nous en sommes au 30ième projet et je vous félicite d'avoir réussi à traverser toutes ces révisions. Cette version semble acceptable à la plupart de ceux qui y ont collaboré avec moi. Il se pourrait que de nouveaux problèmes apparaissent et que nous soyons obligé de revenir un autre jour pour envisager un amendement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est parfait.

*Sur motion du sénateur Connolly (Ottawa-Ouest), l'amendement suivant est adopté:*

que bill S-2 soit modifié en remplaçant les lignes 28 à 34, page 5, par ce qui suit:

«11. (1) Le paragraphe 26(1) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«26. (1) La société tient un compte capital déclaré distinct pour chaque catégorie et chaque série d'actions.

(1.1) La société verse au compte capital déclaré pertinent, le montant total de l'apport reçu en contre-partie des actions qu'elle émet.

(1.2) Nonobstant le paragraphe 25(3) et le paragraphe (1.1) du présent article, la société qui, en contrepartie d'un apport en biens, émet des actions au profit:

a) d'une personne morale appartenant à son groupe au moment de l'émission, ou

b) d'une personne qui avait le contrôle de la société au moment de l'émission,

peut, sous réserve du paragraphe (1.5), verser aux comptes capital déclaré afférents à la catégorie ou à la série d'actions émises, le montant convenu entre elle et ladite personne morale ou ladite personne en contrepartie des actions.

**[Text]**

(1.3) Notwithstanding subsections 25(3) and (1.1), where a corporation issues shares in exchange for shares of a body corporate that was an affiliate of the corporation immediately before the exchange, the corporation may, subject to subsection (1.5), add to the stated capital accounts maintained for the shares of the classes or series issued an amount that is not less than the amount set out, in respect of the acquired shares of the body corporate, in the stated capital or equivalent accounts of the body corporate immediately before the exchange.

(1.4) Notwithstanding subsections 25(3) and (1.1), where a corporation issues shares in exchange for shares of a body corporate that becomes, because of the exchange, an affiliate of the corporation, the corporation may, subject to subsection (1.5) and to any recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants set out in the Handbook of that Institute respecting the pooling of interest method of accounting for a business combination, add to the stated capital accounts maintained for the classes or series issued an amount that is not less than the amount set out, in respect of the acquired shares of the body corporate, in the stated capital or equivalent accounts of the body corporate immediately before the exchange.

(1.5) A corporation shall not add to a stated capital account in respect of a share it issues an amount greater than the amount of the consideration it received for the share.

(1.6) Where a corporation proposes to add any amount to a stated capital account it maintains in respect of a class or series of shares, if

- (a) the amount to be added was not received by the corporation as consideration for the issue of shares, and
- (b) the corporation has issued any outstanding shares of more than one class or series,

the addition to the stated capital account must be approved by special resolution.” ”

**The Chairman:** What is the next one?

**Mr. Martin:** The next two are both relatively minor. The first one, the amendment to clause 17, concerns section 42(1), dealing with prohibited loans and guarantees. This amends paragraph (1)(a), to say:

of an affiliated corporation or to an associate of  
This clarifies its application. The detail is that we would strike out line 46 on page 8 and substitute the following:

of an affiliated corporation or to an associate of  
That was recommended by the Manitoba committee in connection with the Manitoba Corporations Act.

**The Chairman:** This a short proposed amendment. The language of it is:

**[Traduction]**

(1.3) Nonobstant le paragraphe 25(3) et le paragraphe (1.1) du présent article, la société, qui émet des actions en échange d'actions d'une personne morale appartenant à son groupe au moment de l'échange, peut, sous réserve du paragraphe (1.5), verser aux comptes capital déclaré afférents à la catégorie ou à la série d'actions émises, un montant qui ne peut être inférieur à celui qui figure, pour les actions acquises, au compte capital déclaré—ou aux comptes correspondants—de la personne morale au moment de l'échange.

(1.4) Nonobstant le paragraphe 25(3) et le paragraphe (1.1) du présent article, au cas où, par suite d'un échange d'actions, une société et une personne morale relèvent du même groupe, la société peut, sous réserve du paragraphe (1.5) et des recommandations que l'Institut canadien des comptables agréés a insérées dans son manuel et au sujet des techniques comptables visant le groupement d'entreprises, verser aux comptes capital déclaré afférents à la catégorie ou à la série d'actions émises, un montant qui ne peut être inférieur à celui qui figure, pour les actions acquises, au compte capital déclaré—ou aux comptes correspondants—de la personne morale au moment de l'échange.

(1.5) La société ne peut, pour les actions qu'elle émet, verser à un compte capital déclaré un montant supérieur à la contrepartie reçue.

(1.6) Le montant, que la société se propose de verser à un compte capital déclaré afférent à une catégorie ou à une série d'actions, doit être approuvé par résolution spéciale au cas où:

- a) le montant ne représente pas la contrepartie d'une émission d'actions, et
- b) la société a plusieurs catégories ou séries d'actions en circulation.» »

**Le président:** Quelle est la question suivante?

**M. Martin:** Les deux points suivants sont relativement peu importants. Le premier, l'amendement à l'article 17, concerne le paragraphe 42(1), qui traite des prêts et cautions interdits. Dans la version anglaise, l'alinéa 1a) serait remplacé par ce qui suit:

of an affiliated corporation or to an associate of  
Ceci clarifie l'application de la disposition. Dans les détails, il faudrait supprimer la ligne 46 de la page 8 et la remplacer par ce qui suit:

of an affiliated corporation or to an associate of  
Cet amendement a été demandé par le Comité du Manitoba, étant donné le libellé de la Loi sur les corporations du Manitoba.

**Le président:** Voilà une courte proposition d'amendement. Elle dit ceci:



[Text]

That the English version of Bill S-2 be amended by striking out line 46 on page 8 substituting the following:

of an affiliated corporation or to an associate of  
Those words in themselves, without explanation, do not mean anything. Would you amplify that, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** You will recall that section 42 was substantially recast by clause 17 of Bill S-2, but without any significant change, or indeed any change of substance. It is a strange section. It has elicited an enormous amount of controversy, because it gives the directors of the CBCA Corporation very wide discretion to make loans to shareholders, officers and others, who are traditionally prohibited under the corporation laws. The constraint on it is that when they do make such loans they have to comply with solvency tests, and if they do not they are personally liable under section 113.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Who has to comply with a solvency test?

**Mr. Howard:** The directors have to when making these loans or these kinds of transactions that normally would have been prohibited; when they are making a loan to enable somebody to purchase shares of the corporation they must be very careful.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The solvency test is applied to the solvency of the corporation?

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Not to the solvency of the directors?

**Mr. Howard:** No, the solvency of the corporation. They must be careful to get evaluations and opinions if the corporation is in a marginal position. As I say, the real constraint is on the personal liabilities of the directors under section 113, in the event they contravene the solvency standard. For that reason, because it gives directors far more power than they have had under the traditional corporation laws, the section has engendered considerable controversy. Nobody has suggested that we change it now, but the Manitoba committee, which has scrutinized this bill very carefully, because they in effect recommended it for adoption as the Manitoba Corporations Act—it is, indeed, the Canada corporations law almost verbatim—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did they take it from you or did you take it from them?

**Mr. Howard:** They actually took it from us, but it becomes circular because we consulted with them in the preparation of the CBCA. What they have asked us to do is clarify paragraph (a) in section 42(1) beyond any doubt, and that is what these few words do; it confines it a little more and makes it a little clearer.

[Traduction]

Il s'agirait de modifier la version anglaise du Bill S-2 en supprimant la ligne 46 de la page 8 et en la remplaçant par ce qui suit:

of an affiliated corporation or to an associate of  
Sans contexte, ces termes en soit, ne veulent rien dire. Pourriez-vous expliquer davantage, monsieur Howard?

**M. Howard:** Vous vous souviendrez que l'article 42 a été refondu dans l'article 17 du Bill S-2, mais sans changement important. C'est un article assez étrange. Il a suscité beaucoup de controverse parce qu'il accorde aux administrateurs de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes une très grande discrétion pour consentir des prêts aux actionnaires, aux dirigeants et aux autres qui se voient interdire ces prêts en vertu des lois sur les corporations. Ce qui est ici contraignant, c'est que lorsque les administrateurs accordent ces prêts, ils doivent se soumettre au test de solvabilité et dans le cas contraire, ils sont personnellement responsables du prêt en vertu de l'article 113.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qui doit se soumettre au test de solvabilité?

**M. Howard:** Ce sont les administrateurs qui doivent se soumettre au test de solvabilité lorsqu'ils accordent des prêts ou qu'ils effectuent des transactions qui sont normalement interdites; lorsqu'un administrateur consent un prêt pour permettre à quelqu'un d'acheter des actions d'une société, il doit être très prudent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le test de solvabilité s'applique-t-il à la société?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et non à la solvabilité des administrateurs?

**M. Howard:** Non, à la solvabilité de la société. L'administrateur doit être très prudent lorsqu'il obtient les évaluations et les opinions si la société est dans une situation marginale. Comme je l'ai dit, la véritable contrainte se situe au niveau des responsabilités personnelles de l'administrateur en vertu de l'article 113, dans le cas où il contrevient aux normes de solvabilité. Pour cette raison, et parce que l'administrateur se voit confier beaucoup plus de pouvoirs qu'il n'en avait selon les anciennes lois sur les corporations, l'article a suscité beaucoup de controverse. Personne n'a proposé que l'on apporte une modification à cet article, sauf le comité du Manitoba qui a examiné ce bill très attentivement, vu qu'on y avait recommandé l'adoption d'une loi similaire qui reprend, à toutes fins pratiques, presque intégralement le libellé de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le bill est-il le vôtre ou le leur?

**M. Howard:** En fait, c'est le nôtre, mais c'est bonnet blanc bonnet parce que nous les avons consultés lors de l'élaboration de la L.C.C.C. On nous a demandé de clarifier l'alinéa 42(1)a hors de tout doute, et c'est là l'esprit de ces quelques termes; l'article se trouve ainsi donc plus restreint et plus clair.

*[Text]*

**The Chairman:** Are there any questions, or has Mr. Howard's explanation satisfied you?

Shall the amendment carry?

On motion of Senator Molson the following amendment was carried:

That the English version of Bill S-2 be amended by striking out line 46 on page 8 and substituting the following:

"of an affiliated corporation or to an associate of"

**The Chairman:** Now we have one more, and that is an amendment proposed to subclause 77(1).

**Mr. Martin:** And this relates to section 261(1.2) of the act which was added to the act by Bill S-2—"Class rights on continuance"—and it is a restructuring of the new subsection to make it consonant with the new subsection 170(1) as amended by Bill S-2. The specific wording is:

That Bil S-2 be amended by striking out lines 39 to 42 on page 32 and substituting the following:

"referred to in subsection 170(1) that affects a class or series of shares, unless

(a) the charter of the body corporate otherwise provides in respect of an amendment of the nature referred to in paragraph 170 (a), (b) or (e); or

(b) the holders of the class or series of shares approve the change in accordance with section 170."

**The Chairman:** I think Mr. Howard, your proposed amendment deals, at least in part, with the question I raised when going through the bill section by section.

**Mr. Howard:** That is correct. The difficulty was that we had made a change to section 170 which detracts in certain circumstances from the rights of class shareholders to a separate class vote, and that relates to an amendment to the insting charter of the corporation.

This amendment relates to the point of continuance, and all it states, in effect, is that upon continuance shareholders have a right to a class vote only in the same circumstances where they have a class vote before the amendment. This just treats class shareholders in the same way in respect of an amended transaction and a continuance transaction. This was just an oversight. It is a consequential amendment which we would have incorporated anyway.

**The Chairman:** We will put the amendment formally. Will you move it, Senator Macnaughton?

**Senator Macnaughton:** Yes.

On motion of Senator Macnaughton the following amendment was carried:

That Bill S-2 be amended by striking out lines 39 to 42 on page 32 and substituting the following:

"referred to in subsection 170(1) that affects a class or series of shares, unless

*[Traduction]*

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, ou bien l'explication de M. Howard vous satisfait-elle?

L'amendement est-il adopté?

Sur motion du sénateur Molson, appuyée par le sénateur Macnaughton, l'amendement est adopté:

Il est propre que le libellé anglais du Bill S-2 soit amendé en y supprimant la ligne 46 de la page 8 et en lui substituant les termes suivants:

"of an affiliated corporation or to an associate of".

**Le président:** Nous avons maintenant un autre amendement cette fois au paragraphe 77(1).

**Mr. Martin:** Cette modification vise le paragraphe 261(1.2) de la loi qui a été ajouté par le Bill S-2—"Droits afférents à une catégorie ou série d'action"—il s'agit en fait d'une restructuration du nouveau paragraphe afin de la rendre conforme au nouveau paragraphe 170(1) modifié par le Bill S-2. Les termes précis sont les suivants:

Que le Bill S-2 soit amendé en y biffant les lignes 39 à 42 de la page 32 et en substituant les mots suivants:

«visée au paragraphe 170(1) et afférent à une catégorie ou une série d'actions, à moins

a) que la charte de la corporation ne le prévoit conformément à une amendement visé aux paragraphes 170a), b) ou e); ou

b) que les actionnaires de la dite catégorie ou série approuvent le changement en vertu de l'article 170.

**Le président:** Je crois, monsieur Howard que votre amendement au moins en partie, traite un peu de la question que j'ai soulevée lorsque nous avons étudié le Bill article par article.

**M. Howard:** C'est exact. La difficulté est cependant la suivante: nous apportons des modifications à l'article 170 qui portait atteinte dans certaines circonstances aux droits d'une certaine catégorie d'actionnaires dans un vote par catégories distinct. Et cela vise aussi une modification à la charte actuelle de la corporation.

Cet amendement vise la prorogation et tout ce que l'on dit en fait, c'est qu'en cas de prorogation, les actionnaires ont droit à un vote par catégorie seulement dans le mêmes circonstances au cours desquelles ils avaient droit à ce vote avant l'amendement. Cet amendement n'a simplement pour but que de traiter les catégories d'actionnaires de la même façon en ce qui concerne une transaction modifiée et une transaction permanente. Ce n'était qu'un oubli. Il s'agit d'un amendement corrélatif que nous aurions introduit de toute façon.

**Le président:** Nous adoptons l'amendement officiellement. L'acceptez-vous sénateur Macnaughton?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui.

Sur motion du sénateur Macnaughton appuyée par le sénateur Molson; l'amendement suivant est adopté:

Que le bill S-2 soit modifié en remplaçant les lignes 36 à 40, page 32, par ce qui suit:

«cation analogue à celles visées au paragraphe 170(1) et touchant une catégorie ou une série d'actions, sauf si:



## [Text]

- (a) the charter of the body corporate otherwise provides in respect of an amendment of the nature referred to in paragraph 170(a), (b) or (e); or
- (b) the holders of the class or series of shares approve the change in accordance with section 170."

**The Chairman:** I think those are all the amendments to be proposed today, is that right?

**Mr. Martin:** That is correct, Mr. Chairman. Again, may I just mention that, in addition to the clause 1 situation in the French version, there is one further technical amendment which we would propose to bring forward at the next meeting.

**The Chairman:** You are speaking now of the French version.

**Mr. Martin:** Yes.

**The Chairman:** Some of the senators came in after we had dealt with the French version as far as we could today. The Quebec Bar, through a committee, has been studying this, and they have not completed their study, but they expect that they will have done so before the end of the month. So all we can do is keep pressuring, and while they approve of the form at this stage, they have several amendments to the text which they think should be considered by the committee. So I think, in these circumstances, we should adjourn further consideration, and if the witnesses are ready next Wednesday we can deal with them. I would like to get the bill out of our hands as quickly as possible. So that deals with Bill S-2 as far as we can go today.

*The committee proceeded to the consideration of other business.*

## [Traduction]

- a) la charte de la personne morale permet d'appoter des modifications analogues à celles visées aux alinéa 170a), b) ou e); ou
- b) les actionnaires de ladite catégorie ou série approuvent la modification, selon les modalités prévues à l'article 170.»

**Le président:** Je pense que c'était la dernière des modifications proposées aujourd'hui, est-ce exact?

**M. Martin:** C'est exact, monsieur le président. J'aimerais simplement mentionner qu'en plus de l'article 1 de la version française, il y a une autre modification de forme que nous aimerions proposer à la prochaine réunion.

**Le président:** Vous voulez parler de la version française?

**M. Martin:** Oui.

**Le président:** Des sénateurs sont arrivés après que nous avons eu fini de traiter de la version français pour aujourd'hui. Un comité du Barreau du Québec étudie actuellement cette question et prévoit avoir terminé d'ici la fin du mois. Nous pouvons donc seulement continuer de faire pression et bien qu'ils se soient mis d'accord sur la forme, ils estiment que le comité devrait envisager d'apporter plusieurs modifications au texte. Je suis donc d'avis que nous devrions remettre toute autre considération à plus tard et si les témoins sont prêts mercredi prochain, nous pourrions nous en occuper. J'aimerais bien que nous nous débarrassions de ce projet de loi aussi tôt que possible. Voilà tout ce qui concerne le bill C-2 pour aujourd'hui.

*Le comité passe à d'autres questions.*



















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of  
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. J. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du minis-  
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau  
des corporations):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. J. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du  
contentieux.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

/ SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
senatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 9, 1978

Issue No. 19

Second Proceedings on:

Bill S-3, intituled:  
"An Act respecting Canadian non-profit corporations"

WITNESSES:

(See back cover)



Le jeudi 9 février 1978

Fascicule n° 19

Deuxième fascicule concernant:

Le bill S-3, intitulé:  
«Loi régissant les sociétés canadiennes à but non  
lucratif»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 22, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 22 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 9, 1978  
(26)

## [Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. to consider the following:

Bill S-3 "An Act respecting Canadian non-profit corporations"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Desruisseaux, Flynn, Hays, Laird, McIlraith and Molson. (11)

*Witnesses:*

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. J. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

Mr. Martin made an opening statement with respect to the Bill, following which certain aspects thereof were discussed at length.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 FÉVRIER 1978  
(26)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-3 «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Desruisseaux, Flynn, Hays, Laird, McIlraith et Molson. (11)

*Témoins:*

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. J. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

M. Martin fait une déclaration préliminaire concernant le bill après quoi certains aspects sont étudiés en détail.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 9, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Slater A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** The bill we now have before us to consider, honourable senators, is Bill S-3. Mr. Martin is here today and he is going to make an opening statement. As you may recall, we heard two witnesses before Christmas, and we have a number of witnesses lined up who have asked to be heard on this bill. I think the burden of their story is that attempting to legislate in one bill in respect of all non-profit corporations is not practical; there are too many difficulties. However, this can develop in questions today, and then we can get statements from those who have asked leave to make submissions.

Now, Mr. Martin, you have an opening statement?

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** I have, Mr. Chairman.

Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for the opportunity to make this opening statement. It will allow me, perhaps, to explain the process and the policies of the government and the department as reflected in Bill S-3, and I hope in the process to respond briefly, and in general terms, to the major issues raised before this committee by the representatives of the Quebec Chambre de Commerce and the Canadian Chamber of Commerce when they appeared before you at your initial session on the bill in December. The specific issues I shall leave to be dealt with by the committee's usual and effective questioning procedure.

In the detailed background paper that was published with Bill S-3, the department attempted to explain in considerable detail both the policy objectives of the bill and the reasons for recommending those objectives. I do not intend this morning to reiterate what is set out in the background paper, but, to refresh your memories, perhaps it would be useful to highlight the several general policies of the bill that underlie all its specific substantive provisions.

First, the proposed law applies to all federal non-profit corporations, whether governed now by special act, by Part I of the Canada Corporations Act, or by the Boards of Trade Act.

The second point is that wherever possible the bill parallels closely the corresponding provisions of the Canada Business Corporations Act.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 9 février 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le bill S-3, la Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le projet de loi sur lequel nous devons maintenant nous pencher est le bill S-3. M. Martin est parmi nous aujourd'hui et fera la déclaration préliminaire. Vous vous souvenez sûrement que nous avons entendu deux témoins avant Noël et que nous avons une liste d'autres témoins qui ont demandé à être entendus, au sujet de ce projet de loi. Je pense que, essentiellement, ils sont d'avis qu'il n'est pas pratique de réunir en un seul projet de loi, toutes les sociétés à but non lucratif. Cela présente trop de difficultés. Toutefois, ce concept pourrait donner lieu à des questions aujourd'hui et nous entendrons ensuite les déclarations de ceux qui ont demandé l'autorisation de faire des présentations.

Monsieur Martin, êtes-vous prêt à prononcer la déclaration préliminaire?

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Je suis prêt, monsieur le président.

Je tiens d'abord à vous remercier, monsieur le président et honorables sénateurs, de m'avoir invité à prononcer la déclaration préliminaire. Cela me permettra peut-être d'expliquer le processus et les politiques du gouvernement et du ministère que reflètent le Bill S-3. J'espère également pouvoir répondre de façon brève et générale aux principales questions qu'ont soulevées les représentants de la Chambre de commerce du Québec et de la Chambre de commerce du Canada lorsqu'ils ont comparu devant ce comité, lors de sa première session sur ce projet de loi, au mois de décembre. J'attendrai la période des questions pour traiter des sujets plus particuliers, car je suis persuadé que la procédure habituelle de ce Comité dans ce domaine est des plus efficace.

Dans l'exposé détaillé paru en même temps que le Bill S-3, le ministère a essayé d'expliquer de façon exhaustive, tant les objectifs politiques du projet de loi que les raisons qui l'ont poussé à le recommander. Je n'ai pas l'intention de répéter ce matin ce qui a été expliqué dans ce document, mais il serait peut-être utile, pour vous rafraîchir la mémoire, que je vous rappelle les nombreuses politiques générales énoncées dans ce projet de loi et qui sous-tendent toutes les dispositions spécifiques et fondamentales qui y figurent.

Premièrement, ce projet de loi s'applique à toutes les sociétés fédérales à but lucratif, qu'elles soient actuellement régies par une loi spéciale, par la partie I de la Loi sur les corporations canadiennes ou par la loi sur les chambres de commerce.

Deuxièmement, ce projet de loi reprend, partout où il est possible de le faire, les dispositions correspondantes qui figurent dans la Loi sur les corporations canadiennes.



## [Text]

Third, while it continues the policy of barring a non-profit corporation from issuing any shares, the bill is not characterized by reference to that structural feature. Instead, the character of the non-profit corporation law is based on the purposes of non-profit corporation, distinguishing where necessary between charitable corporations and membership corporations.

Fourth, in general, a charitable corporation is treated, particularly in respect of financial disclosure, as an analogue of a corporation that distributes its securities to the public, whereas a membership corporation is treated much like a closely held or "private" business corporation.

The fifth point: A non-profit corporation is clearly empowered to carry on business and to earn profits, subject to the condition that none of its profits flow through to its members but, instead, are applied only to further its non-profit activities.

The sixth point: Where a non-profit corporation is liquidated and dissolved, if it is a charitable corporation, its remaining assets must be distributed pursuant to its articles or to another non-profit corporation which has similar purposes and of which a court approves. If it is a membership corporation, its remaining property must be distributed pursuant to its articles or, if there are no express provisions in its articles, then rateably to the existing members at the time of liquidation and dissolution.

Finally, to simplify compliance by corporate officers, their legal advisers and auditors, and to render more efficient administration by departmental officials, the bill adopts almost word for word the formal procedures of the Canada Business Corporations Act.

The department recognizes that this bill may apply to many of the largest non-profit corporations in Canada. Because the proposed law parallels so closely the Canada Business Corporations Act, the department in dealing with the bill bases its tactics on two major assumptions. First, the basic substantive issue is largely resolved—which is to establish a reasonable balance of interests between a corporation's management and its members. Second, judging from the experience derived from administering the CBCA, the statutory formalities are extraordinarily efficient.

As a result, the department does not perceive Bill S-3 as introducing any radically new policy. Thus the focus of the department in preparing this bill has been to accommodate the practical needs of those corporations within the general policy framework of federal corporation law.

Because the department has consistently followed this approach, the policy set out in the bill has elicited little controversy.

In dealing with the response to the Chambers of Commerce concerns, both the Quebec Chambre de Commerce and the Canadian Chamber of Commerce submitted briefs to the department in response to the original proposals. The department accepted many of the recommendations made in those

## [Traduction]

Troisièmement, même s'il a pour objet de continuer la politique visant à empêcher les corporations à but non lucratif d'émettre des actions, ce projet de loi ne comprend aucune référence particulière à cet élément structural. En fait, le caractère de la Loi sur les corporations à but non lucratif se fonde plutôt sur les buts de ces dernières, en établissant la différence entre les sociétés de bienfaisance et les sociétés mutuelles.

Quatrièmement, en règle générale, une société de bienfaisance est considérée, surtout en ce qui concerne la publication d'un état financier comme une corporation distribuant des titres au public, tandis qu'une société mutuelle est considérée comme une corporation comptant peu d'actionnaires ou «privée».

Le cinquième point: Une société sans but lucratif est clairement habilitée à exercer son commerce et à faire des bénéfices à condition qu'aucun de ses sociétaires ne touche à ses bénéfices, et que ces derniers servent à encourager ses activités sans but lucratif.

Le sixième point: Lorsqu'une société sans but lucratif est liquidée et dissoute, si elle est une société de bienfaisance, les recettes qu'elle a en réserve doivent être distribuées aux termes de ses statuts constitutifs ou versées à une autre société sans but lucratif qui a des objectifs semblables dans le cadre d'une transaction reconnue par la cour. S'il s'agit d'une société mutuelle, les biens immobiliers qui restent doivent être distribués selon les dispositions de ses statuts ou, si ses statuts ne comportent pas de dispositions à cet égard, la société peut les distribuer au pro rata aux sociétaires en poste au moment de la liquidation et de la dissolution.

Enfin, pour qu'il soit plus facile aux dirigeants des sociétés, à leurs conseillers juridiques et à leurs vérificateurs de se conformer aux règlements, et pour assurer une administration plus efficace par les représentants ministériels, le bill adopte de façon presque intégrale les règlements formels de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Le ministère admet que ce bill peut s'appliquer à plusieurs des grandes sociétés sans but lucratif au Canada. Puisque le projet de loi correspond de près à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, le ministère, en l'étudiant, se base sur deux grandes hypothèses pour étayer sa position. D'abord, la grande question fondamentale, notamment, l'équilibre raisonnable des intérêts entre la gestion d'une société et ses sociétaires est presque résolue. Deuxièmement, d'après l'expérience tirée de l'application de la LCCC, les règlements statutaires sont extrêmement efficaces.

Par conséquent, le ministère n'estime pas que le bill S-3 introduit une politique radicalement nouvelle. Dans la rédaction de ce bill, le ministère s'est donc efforcé de répondre aux besoins pratiques des sociétés qui s'inscrivent dans le cadre de la politique générale concernant la législation sur les sociétés.

Parce que le ministère a toujours envisagé la question sous cet angle, la politique exposée dans le bill a soulevé très peu de controverse.

Quant aux réactions des chambres de commerce, celle du Québec et celle du Canada ont présenté au ministère des mémoires sur les propositions originales. Le ministère a accepté plusieurs des recommandations contenues dans ces mémoires comme l'ont indiqué MM. Létourneau et Hughes au

*[Text]*

briefs, as was acknowledged both by Mr. Létourneau and Mr. Hughes in their testimony before this committee. Where the department did not follow a specific recommendation, it was invariably for one of the following three reasons:

First, where the pertinent provision paralleled a CBCA provision, unless it concerned an essential substantive change, the department was inclined to continue with the CBCA model. But where the recommendation did concern a material substantive improvement, the department proposed amendments to both the CBCA and the present bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask whether those amendments have now been incorporated in the CBCA?

**Mr. Martin:** Yes, they have.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I take it that these clauses in Bill S-3 will be pointed out to us as we go along.

**Mr. Martin:** Yes, Mr. Chairman; I think we can manage to do that.

Second, the department was reluctant to adopt some recommendations on the ground that a member would then have less protection than a shareholder of a business corporation.

Third, and most important, the department has consistently advocated a modest role for the corporation laws. They should achieve a fair balance of interests between management and the members or shareholders in the wider context of the public interest. They should not attempt to determine what a corporation should do or, aside from compliance with the corporation law formalities, even how it should achieve its social and economic purposes. Accordingly, from the department's perspective, it is up to each corporation to determine its purposes, policies, and organization, and to establish its overall legitimacy.

I shall refer now to some specific responses to the Chambers of Commerce concerns. While discussing the Chambers of Commerce, I would like to respond briefly to five points raised in the presentations of the Quebec Chambre de Commerce and the Canadian Chamber of Commerce during the committee's hearing on Bill S-3.

First, incorporation by one person. The department does not really concern itself whether one person or 100 persons sign articles of incorporation. That is really a formality. The department's concern is that there is compliance with the substantive standards set out in section 178(2).

Second, directors' and officers' liability. The statutory liability standards, which parallel exactly the CBCA standards, are clearly relative in the sense that they depend on the circumstances of a particular case, including the size of a corporation, the expertise of a director or officer, and his access to information. It is really inconceivable in any case that a director or officer of a non-profit corporation should be subject to a lower standard of fiduciary duty or duty of care than that applicable to his counterpart in a business corporation.

*[Traduction]*

cours de leur témoignage. Lorsque le ministère ne donnait pas suite à une recommandation précise, c'était invariablement pour une des trois raisons suivantes:

En premier lieu, lorsqu'une disposition pertinente ressemblait à une disposition de la LCCC, le ministère était porté à conserver la version de la Loi. Mais lorsque la recommandation apportait une grande amélioration, le ministère proposait des modifications à la fois à la LCCC et au bill actuel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je vous demander si ces modifications ont maintenant été apportées à la loi?

**M. Martin:** Oui, c'est fait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose qu'on nous indiquera ces parties du Bill S-3 lorsque nous y arriverons?

**M. Martin:** Oui, monsieur le président; je crois qu'il sera possible de le faire.

Deuxièmement, le ministère hésitait à adopter certaines recommandations en arguant qu'un sociétaire serait alors moins protégé qu'un actionnaire d'une société commerciale.

Troisièmement, et voici la raison la plus importante, le ministère a constamment plaidé en faveur d'une législation restreinte vis-à-vis les sociétés. Elles doivent chercher un juste équilibre des intérêts de la direction et des sociétaires dans le cadre plus vaste de l'intérêt public. Les lois ne doivent pas chercher à prescrire ce qu'une société doit faire, ni même, mis à part le respect des dispositions légales de cette société, comment elle devrait rencontrer ses objectifs sociaux et économiques. En conséquence, selon le ministère, c'est à chaque société de fixer cet objectif, ses politiques et son organisation et d'établir sa légitimité globale.

Je ferai maintenant allusion à certaines réactions précises aux questions soulevées par les chambres de commerce. Tout en discutant des chambres de commerce, j'aimerais répondre brièvement à cinq questions soulevées dans les mémoires présentés par la Chambre de commerce du Québec et la Chambre du commerce canadienne au cours de la séance du comité sur le Bill S-3.

D'abord, la constitution en société d'une personne. Le ministère ne s'intéresse pas vraiment au fait qu'une personne ou cent personnes signent les statuts constitutifs. Il ne s'agit là que d'une formalité. Le ministère s'intéresse plutôt à ce que l'on réponde aux normes importantes précisées dans l'article 178(2).

Deuxièmement, les responsabilités des administrateurs et des dirigeants. Les normes de responsabilité qui sont exactement conformes à celles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes sont tout à fait relatives en ce sens qu'elles dépendent des circonstances d'un cas particulier, dont l'importance de la société, la compétence d'un administrateur ou d'un dirigeant et son accès à l'information. De toute façon, il est vraiment inconcevable qu'un dirigeant ou un administrateur de société à but non lucratif soit soumis à des obligations fiduciaires ou de gestion inférieures à celles de sa contrepartie d'une société commerciale.



[Text]

Third, special functions such as arbitration. The capacity of a person to organize arbitration boards or to appoint arbitrators is not restricted in any way by the bill. Indeed, if any chamber of commerce thinks it especially important, it may refer to arbitration facilities in its articles as a specific objective of the corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I stop you there? How does the question of arbitration enter into a consideration of a non-profit corporation? I have probably forgotten the evidence that was given in December.

**Mr. Howard:** There are some very strange arbitration procedural rules set out in the Boards of Trade Act, which, as you will discover, is an 1874 act. As I will mention later, they are archaic; they are of very doubtful constitutional legitimacy. I will get into that later as we discuss the Boards of Trade Act.

**Senator Alan Macnaughton, (Deputy Chairman)** in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Would you deal also with the international arbitration rules?

**Mr. Howard:** That will come up later. If you raise it, sir, we will get into that specifically as we discuss the Boards of Trade Act.

**The Deputy Chairman:** I was trying to counter your comment and the use of the word "archaic."

**Mr. Howard:** These international arbitration rules have nothing to do with the Canadian statute.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The two boards of trade who have already appeared before us, are they incorporated under federal or provincial law?

**Mr. Howard:** Under the Federal Boards of Trade Act of 1874.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Both the Quebec and the Canadian?

**Mr. Howard:** Yes, sir.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**Mr. Martin:** The same, I might say, is true of document authentication. I am referring back to arbitration facilities.

Fourth, membership lists. The business corporations laws, in order to permit effective shareholder participation in a corporation's internal affairs, have long required business corporations to maintain and allow access to shareholder lists, because any abuse of this right is subject to a severe sanction. This has not been a serious or even a frequent problem. Moreover, because he cannot simply sell his shares and reinvest elsewhere, a member, a former member or a potential member of a non-profit corporation has an even greater need as a shareholder to a clear rate of access to a list of members.

[Traduction]

Troisièmement, des fonctions spéciales telles que l'arbitrage. Le bill ne précise aucune limite quant à la possibilité d'une personne d'organiser des comités d'arbitrage ou de nommer des arbitres. En effet, si une chambre de commerce quelconque le croit très utile, elle peut s'en remettre aux dispositions sur l'arbitrage contenues dans ses statuts constitutifs comme objectif de la société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrais-je vous arrêter là? En quoi la question de l'arbitrage concerne-t-elle une société à but non lucratif? J'ai dû oublier les témoignages présentés en décembre.

**M. Howard:** Il y a des règles d'arbitrage très étranges dans la Loi sur les chambres de commerce qui, comme vous le verrez, remonte à 1874. Ces règles sont archaïques et d'une constitutionnalité des plus douteuses. J'aborderai le sujet lorsque nous discuterons de la Loi sur les chambres de commerce.

**Le sénateur Alan Macnaughton (vice-président)** occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Voulez-vous également parler des règles d'arbitrage internationales?

**M. Howard:** Plus tard. Je soulèverai la question lorsque nous en arriverons à la Loi sur les chambres de commerce.

**Le vice-président:** Je voulais en fait m'opposer à votre observation, et à l'emploi du terme «archaïque».

**M. Howard:** Ces règles d'arbitrage internationales n'ont rien à voir avec la loi canadienne.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les deux chambres de commerce qui ont témoigné devant ce comité sont-elles constituées en société en vertu d'une loi fédérale ou d'une loi provinciale?

**M. Howard:** Dans la loi fédérale sur les chambres de commerce de 1874.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les chambres de commerce québécoises et canadiennes?

**M. Howard:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**M. Martin:** De même en est-il, dirais-je, de l'authentification de documents. Je veux parler ici d'instruments d'arbitrage.

Quatrièmement, les listes de membres. Il y a longtemps que les lois sur les corporations commerciales exigent, dans le but de favoriser la pleine participation des actionnaires aux affaires internes d'une société, que les corporations commerciales tiennent à jour des listes d'actionnaires, et leur en permette l'accès. Tout empiètement sur ce droit des actionnaires est sévèrement pénalisé. Mais à cet égard, il n'y a pas eu de graves ou de fréquents problèmes. En outre, comme un membre, ancien membre ou membre potentiel d'une société à but non lucratif, ne peut tout simplement vendre ses parts et les réinvestir ailleurs, l'accès à une liste des membres lui est d'autant plus nécessaire.

*[Text]*

Fifth, the right to dissent. The right to dissent under section 171(1) applies only to a membership corporation and may be invoked in only specified cases of fundamental change. It will rarely be invoked, and then, ordinarily, only in respect of clubs formed specifically to own and manage a property such as a golf course.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When you talk about a right to dissent you are talking about the right of a member to dissent from a policy set by a board of directors?

**Mr. Howard:** Let me enlarge a little on that. For some reason, the right to dissent has become confused in this non-profit corporation law. Under the Business Corporations Act, a shareholder has the right to dissent in respect of certain fundamental changes, for example, in the case of an amendment that detracts from his rights as a shareholder; a continuance under the laws of another jurisdiction; a complete change in the nature of the business the corporation is going to carry on where it has restricted activities in its articles.

Similarly, under this, in respect of a membership corporation—and we should keep in mind that we are talking about something like a golf club, some of which are incorporated under the federal law, though we do not encourage them to do so, and we have no reason to stop them—let us say a golf club wants to abandon the golf club business and get into the curling club business, or a curling club activity. At that point a shareholder or a member, rather, can say, “I do not want to be in a curling club. I came into this because I wanted to be in a golf club. I dissent. You pay me the full value of my membership and I will leave.” It is that kind of case that this is about. It has very narrow application.

**Senator Buckwold:** Suppose the golf club decided to expand to include a curling club, would that be the same thing?

**Mr. Howard:** That would depend upon its articles, and so on. If it had in its articles that its activities were to be restricted to those of a golf club, and a golf club only, then it would have to go through a fundamental change in its articles by amendment. At that point someone could dissent, exactly as in a business corporation where it wants to go out of the textiles business into the coal mining business, for example.

**Senator Macnaughton:** He can say, “Buy me out.”

**Mr. Howard:** Exactly.

**Senator Flynn:** It is not easy to determine the value.

**Mr. Howard:** The value is always a problem in these cases. I noticed, by the way, a report in the paper yesterday concerning the Neonex Corporation, where Mr. Justice Bouck applied the dissent, or, really, the oppression remedy, under the Canada Business Corporations Act. It is certainly the most dramatic case there has been so far under this legislation, where the valuation problem arises.

*[Traduction]*

Cinquièmement, le droit de dissidence. Aux termes du paragraphe 171(1), le droit de dissidence ne s'applique qu'aux sociétés mutuelles, et ne peut être invoqué que dans les cas où il y a eu changement fondamental. On invoque rarement ce droit. Ceux qui le font constituent habituellement des clubs créés précisément pour posséder et gérer une propriété comme un terrain de golf.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par droit de dissidence, vous entendez le droit d'un membre à s'opposer à une politique établie par le conseil d'administration.

**M. Howard:** Permettez-moi de préciser un peu la question. Pour une raison quelconque, le droit de dissidence a été embrouillé par cette loi sur les sociétés à but non lucratif. Aux termes de la Loi sur les corporations commerciales, un actionnaire a le droit de dissidence dans les cas où, par exemple, certains changements fondamentaux s'opposent à ses droits d'actionnaire ou empiètent sur les lois d'une autre juridiction, ou que la société projette de modifier radicalement la nature de son activité et que cela n'est pas prévu dans ses statuts.

De même pour ce qui est d'une société mutuelle. N'oublions pas qu'il s'agit ici d'associations comme des clubs de golf, dont certains se constituent aux termes de la législation fédérale, ce que nous ne les incitons pas à faire, sans toutefois avoir de raison de les en dissuader. Disons qu'un club de golf veut changer la nature de son activité et s'occuper de curling. Un actionnaire ou un membre du club peut alors rétorquer: «Je ne veux pas faire partie d'un club de curling. Je suis ici parce que je veux faire partie d'un club de golf. Je suis en dissidence. Vous me rendez ma part et je vous quitte». C'est ce genre de situation qu'on retrouve. C'est d'une application très étroite.

**Le sénateur Buckwold:** Supposons que le club de golf ait décidé d'élargir ses activités pour s'occuper également de curling. Est-ce du pareil au même?

**M. Howard:** Tout dépend de ses statuts, etc. S'ils stipulent que ses activités doivent se limiter à celles d'un club de golf, il faut alors les modifier. A ce stade, quelqu'un pourrait être en dissidence, tout comme dans le cas d'une corporation commerciale qui veut quitter le domaine du textile pour se lancer dans l'exploitation de mines de charbon, par exemple.

**Le sénateur Macnaughton:** Il peut dire: «Rendez-moi mon dû».

**M. Howard:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est pas facile de déterminer la valeur de son dû.

**M. Howard:** C'est toujours un problème dans ces cas-là. Soit dit en passant, j'ai vu dans le journal d'hier un rapport concernant la société Néonex. Dans cette affaire, le juge Bouck a, aux termes de la loi sur les corporations commerciales canadiennes, appliqué le recours à la dissidence ou à l'oppression. Pour ce qui est du problème de l'évaluation, c'est certainement le cas le plus dramatique qu'il y ait eu en vertu de cette législation.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** In this case the effect of the legislation would be that the dissenting member could not hold up the change that is proposed in the structure of the non-profit corporation, but he could demand this remedy.

**The Chairman:** That is a very important point. The effect of what the bill proposes is to equate a member with a shareholder. The position of a member is entirely different from the position of a shareholder, of course. The shareholder has an investment in the company, and his concern is to protect his investment. A member pays his fees, which entitles him to enjoy certain services, but to say that if he does not like the way the management is running the organization he can dissent and say, "I want to take my marbles out," and go home, is another matter.

**Senator Flynn:** Well, if he pays only an annual fee, it is all right, but if he has the right of entry, or a share—

**Senator Molson:** An entrance fee. A share is different.

**Senator Flynn:** I do not use the word "share" in the same sense as it would be used with regard to a business corporation.

**The Chairman:** You mean a proprietary interest?

**Senator Flynn:** Yes. In a golf course you pay so much to join.

**Senator Connolly (Ottawa West):** An initiation fee.

**Senator Flynn:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I think perhaps you have touched a point that is rather narrower than the one that Mr. Howard touched. I do not think we want to discuss it here at length, but I think Mr. Howard was talking about a radical change in the structure of the non-profit corporation. You talked specifically about the administration or the management of the corporation, and disagreement by an individual who is a member. I think we had better wait until we come to the special clause before we go into this.

**The Chairman:** We will be hearing people who are raising this point.

**Mr. Howard:** May I underline again, Mr. Chairman, that people—and particularly the members of this committee—should read subsection (1) of section 171? It really focuses only on specific transactions that are radical—not just fundamental but radical—changes in the nature of the activities of a membership as distinct from a charitable corporation. What we do here is to equate the membership interest of someone who has an interest in a property-holding corporation, such as a golf club, with a share, and indeed we say he may even have a more valid interest in dissenting than in getting out, because he does not want to be locked into some other kind of activity.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce cas, le membre dissident ne pourrait, en vertu de la loi, empêcher le changement de structure de la société à but non lucratif, mais il pourrait exiger ce recours.

**Le président:** C'est un point très important. Ce que le projet de loi propose aurait pour effet d'égaliser un membre à un actionnaire. La position d'un membre est évidemment tout à fait différente de celle d'un actionnaire. Ce dernier a investi dans la société, et son intérêt est de protéger son investissement. Un sociétaire paie sa cotisation, ce qui lui donne droit à certains services, mais cela ne signifie pas du tout que s'il n'aime pas la manière dont l'organisation est gérée, qu'il puisse faire valoir sa dissidence et retirer la part qu'il a investie.

**Le sénateur Flynn:** Eh bien, s'il ne verse qu'une cotisation annuelle, il n'y a pas de problème, mais s'il a un droit d'entrée, ou une action—

**Le sénateur Molson:** Un droit d'entrée; une action est une autre chose.

**Le sénateur Flynn:** Je ne confère pas au terme «action» le même sens qu'il aurait dans le contexte d'une corporation commerciale.

**Le président:** Vous parlez d'une participation à un bien.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Il faut payer une certaine somme pour appartenir à un club de golf.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un droit d'affiliation.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, je crois que vous touchez une question qui est peut-être plus limitée que celle dont parle M. Howard. Je ne pense pas que nous voulions en discuter ici en détail, mais je crois que M. Howard parlait d'un changement radical de la structure des sociétés à but non lucratif. Vous avez parlé du désaccord qui peut se présenter entre l'administration ou la direction de la société et une personne qui en serait sociétaire. J'estime qu'il vaudrait mieux attendre d'en arriver à la disposition qui traite justement de la question, avant de discuter de cette question.

**Le président:** Nous entendrons le témoignage des personnes qui soulèveront cette question.

**M. Howard:** Je voudrais dire encore une fois, monsieur le président, qu'il serait essentiel que certaines personnes notamment les membres de ce Comité, lisent le paragraphe 1 de l'article 171. En fait, il ne traite que de certaines transactions qui sont des changements radicaux et pas seulement fondamentaux—de la nature des activités d'une société mutuelle, en ce qu'elle se distingue d'une société de bienfaisance. Ce que nous faisons ici, c'est de confondre une action et la part sociale d'une personne qui a des droits dans une société détentrice de biens, comme un club de golfe, et d'après nos conclusions, il aurait peut-être un avantage plus réel à faire valoir sa dissidence plutôt qu'à se retirer d'une société pour ne pas être coincé dans un autre type d'activité.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** It even goes further, does it not, than the situation where property is held by a partnership? If you and I and two or three others own a piece of real estate, and I want to get out for some reason, unless the others buy me out, or allow me to sell, I am in.

**Mr. Howard:** Yes. But you would move to dissolve the partnership and force partition of the property.

**Senator Flynn:** It all depends on the articles of the association.

**Mr. Howard:** Of course.

**The Chairman:** But this does not deal with partnerships; this deals with corporations. If a corporation owns a property, that does not mean that the member owns it.

**Mr. Howard:** No, but it does mean, sir, that the member has a membership interest as defined in this bill, which is not too different, as regards a membership corporation, from the interest of a shareholder in a closely held corporation. It is a valid analogue.

**The Chairman:** If you are endeavouring to say that a member can be equated to a shareholder as a matter of law, I would say you were wrong.

**Senator Flynn:** I own what they call a share of a golf club in Quebec. I am quite sure that if the golf club were to cease to operate and sold its property I would be entitled to my share.

**Mr. Howard:** That is very clear. Under this bill that is correct.

**The Chairman:** The chances are that the golf club may be separately incorporated. Undoubtedly, it would be.

**Senator Flynn:** I have seen cases of several golf clubs that have ceased to operate, and they have distributed the proceeds of the sale to the members. There are those who have memberships, and others who are only entitled to play by paying the annual fee, which is not the same thing.

**Senator Macnaughton:** Yes, but that is on a dissolution, a winding up; whereas here we are dealing with a change in activity.

**Senator Flynn:** Yes, but what if they decide to sell the property and start another, entirely different, enterprise? This is a case where the right to dissent would come into play.

**Mr. Howard:** Yes. I have underlined golf clubs in my illustration because it frequently happens that these, as you know, become very valuable residential properties, and the golf club will liquidate and sell off all the property to some property developer. In those circumstances people who have purchased an interest—a membership interest—in a golf club for \$1,000, may find that they are entitled to get \$50,000 out on a liquidation or dissolution. That has happened. Under the bill, the members who have a membership interest at the time of dissolution or liquidation are entitled to a rateable share, exactly as a shareholder is entitled to a rateable share on the dissolution of a business corporation.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela va même plus loin, n'est-ce pas, que le cas où les biens sont détenus par une association? Si deux ou trois personnes possèdent un bien immobilier, et que l'une d'elles souhaite se retirer pour une certaine raison, elle ne peut le faire que si les autres achètent sa part ou l'autorisent à vendre.

**M. Howard:** Mais elle pourrait décider de dissoudre l'association et d'imposer le partage des biens.

**Le sénateur Flynn:** Tout dépend donc des statuts de l'association.

**M. Howard:** Naturellement.

**Le président:** Mais il ne s'agit pas ici d'associations mais de sociétés. Si une société possède un bien cela ne signifie pas que le sociétaire en soit propriétaire.

**M. Howard:** Non monsieur, mais, cela signifie que le sociétaire a une part sociale telle que la définit ce projet de loi, et qui n'est pas très différente, dans le cas des sociétés mutuelles, de la participation d'un actionnaire à une corporation fermée. La comparaison est valide.

**Le président:** Si vous essayez de dire par là que sur le plan juridique un sociétaire peut être mis sur le même plan qu'un actionnaire, alors vous avez tort.

**Le sénateur Flynn:** Je suis propriétaire de ce que l'on appelle une «part» dans un club de golf, au Québec. Je suis convaincu que s'il devait cesser ses activités et être vendu, j'aurais le droit de toucher ma part.

**M. Howard:** C'est très clair. C'est vrai aux termes de ce projet de loi.

**Le président:** Le club de golf sera sans doute, séparément, constitué en société; c'est même certain.

**Le sénateur Flynn:** Je connais le cas de plusieurs clubs de golf qui, ayant cessé leurs activités, ont réparti le produits de la vente entre les sociétaires. Il y a d'une part des membres à part entière, et les autres, qui ne peuvent seulement jouer qu'en payant une cotisation annuelle, ce qui est différent.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, mais cela concerne une dissolution, une liquidation, alors que nous traitons ici d'un changement d'activités.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais que se passerait-il s'ils décidaient de vendre le bien pour se lancer dans une autre entreprise, tout à fait différente? Dans ce cas, le droit à la dissolution interviendrait.

**M. Howard:** Oui. J'ai insisté sur les clubs de golf dans mon exemple, parce qu'il arrive souvent qu'ils deviennent comme vous le savez bien, des biens résidentiels de très grande valeur; ils y a alors liquidation et le bien passe à un promoteur. Dans ces circonstances, ceux qui ont acheté pour \$1,000 une part—une part sociale—dans un club de golf, pourraient estimer avoir droit à toucher \$50,000 sur la liquidation ou sur la dissolution. Cela s'est déjà présenté. En vertu du projet de loi, les sociétaires qui détiennent une part sociale à l'époque de la dissolution ou de la liquidation ont droit à une part évaluable au moment de la dissolution d'une entreprise commerciale.



## [Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is what happened to the Royal Montreal, was it not?

**Senator Flynn:** Hampstead is the case I remember. They simply sold the property and distributed the proceeds.

**Senator Laird:** They usually start another golf club.

**Senator Flynn:** Well, not in this case. Usually they do, but sometimes it costs them more to find another place and build a new club house.

**Senator Macnaughton:** You are speaking of a change in activity, really, or an addition.

**Mr. Howard:** Yes, or, as I say, a very radical change in activity. That is what triggers the right to dissent under this bill.

**Senator Barrow:** And only where the members have the right to a share of the assets.

**Mr. Howard:** Yes, where it is a membership corporation, and, under this bill, where they are entitled to a rateable share upon the liquidation or dissolution of the corporation. That is the only time it applies.

**Senator Molson:** Does it have to be in the articles?

**Mr. Howard:** That follows under Part XVII of the bill as drafted.

**Senator Molson:** That they are entitled to a rateable share on liquidation or dissolution?

**Mr. Howard:** Yes, sir, if it is a membership as distinct from a charitable corporation. If it is a charitable corporation, and it has assets, on liquidation or dissolution, its assets must go over to similar charitable organizations.

**Senator Macnaughton:** If a golf club added a marina, would that be a radical change?

**Mr. Howard:** It would depend upon the articles of the club.

**Senator Flynn:** It would also depend on whether the club was on the water.

**Mr. Howard:** If its purpose is to run a golf club, and nothing else, then, as I say, you would have to amend the articles, and that is a very fundamental change.

**The Chairman:** We are focusing our entire attention on golf clubs.

**Senator Molson:** Yes; a very important subject.

**The Chairman:** Non-profit corporations would include charitable organizations, and the proposals in this bill extend to them as well.

**Mr. Howard:** Yes, but not the right to dissent. I have underlined that. That only applies to a membership corporation where somebody has, if not an actual, at least a potential right in the distribution of the property of that corporation.

**The Chairman:** Well, in what category do you put the members of a charitable foundation? You do not call them members?

## [Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est ce qui s'était passé dans le cas du Royal Montréal n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Je me souviens du cas de Hampstead. Les biens avaient été vendus et le produit avait été réparti.

**Le sénateur Laird:** En général, ils commencent un nouveau club de golf.

**Le sénateur Flynn:** Mais pas dans ce cas. C'est parfois le cas, mais il est parfois plus onéreux de trouver un autre emplacement pour construire un nouveau local.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous parlez d'un véritable changement d'activités et non d'un complément.

**M. Howard:** Oui, ou d'un changement d'activité très radical selon mon expression. C'est ce qui donne lieu au droit à la dissidence que prévoit ce projet de loi.

**Le sénateur Barrow:** Et seulement lorsque les actionnaires ont droit à une part des actifs.

**M. Howard:** Oui, en vertu de ce projet de loi, lorsqu'il s'agit d'une société mutuelle, ils ont droit à une part évaluable, au moment de la liquidation ou de la dissolution de la société. C'est le seul cas où cela s'applique.

**Le sénateur Molson:** Faut-il que ce soit dans les statuts?

**M. Howard:** Cela découle de la Partie XVII du projet de loi sous son libellé actuel.

**Le sénateur Molson:** Ils ont droit à une part évaluable au moment de la liquidation ou de la dissolution?

**M. Howard:** Oui, Monsieur, s'il s'agit d'une affiliation à une société qui n'est pas de bienfaisance. S'il s'agit d'une société de bienfaisance qui possède des biens, ils doivent être versés à d'autres œuvres charitables lorsqu'elle est liquidée ou dissoute.

**Le sénateur Macnaughton:** Si on ajoutait une marina à un club de golf, serait-ce un changement radical?

**M. Howard:** Tout dépendrait des règlements du club.

**Le sénateur Flynn:** Et aussi de ce que le club serait ou non situé sur l'eau.

**M. Howard:** Si son objectif était de diriger un club de golf et rien d'autre, alors j'estime qu'il faudrait modifier les articles, ce qui constitue un changement très fondamental.

**Le président:** Nous portons toute notre attention sur les clubs de golf.

**Le sénateur Molson:** Oui. Un sujet très important.

**Le président:** Les sociétés à but non lucratif incluraient les sociétés de bienfaisance, et les propositions dans ce bill les visent également.

**M. Howard:** Oui, mais non pas le droit de différer d'opinion. Je l'ai déjà souligné. Cela s'applique seulement à une société à but non lucratif où une personne qui possède, sinon un droit réel, du moins un droit latent, de distribuer les biens de cette société.

**Le président:** Dans quelle catégorie placeriez-vous alors les membres d'une œuvre de bienfaisance? Vous ne les appelez pas membres?

[Text]

**Mr. Howard:** Yes, they would be, by definition, a charitable corporation under this bill, but usually the foundation is a very special type of charitable corporation where one person or a small group of persons has contributed all the assets to the foundation and continues to control the foundation.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** Usually by definition a foundation would not go out and solicit money from the public. It lives off a fund granted to it by one person who continues to control the foundation. For tax purposes, he puts it in there and runs it as a separate corporation.

**The Chairman:** You say one man usually establishes a foundation. That may be true, but in foundations that you have and are identified with, for instance, hospitals, there are donations that come from all sources to that foundation, even though the initiation of it has been by some person who put a lot of money into it for various reasons—he wants to do something charitable, or he wants to regulate his affairs, tax-wise. How charitable organizations can fit into the structure is a question that we are going to have to study very carefully because my present feeling is that it is over-reaching.

**Mr. Howard:** I cannot understand why you would feel it is over-reaching. Charitable corporations are very expressly defined in section 2 of the bill and you are talking about a charitable corporation clearly and unequivocally.

**The Chairman:** I know something about charitable foundations.

**Mr. Howard:** As defined in the bill it very clearly covers that case.

**The Chairman:** I am telling you that this is a point that is really going to be studied very carefully. There are some hospitals that are incorporated in such a way that they have members. What do you do with them?

**Mr. Martin:** I think, Mr. Chairman, one of the points that I think we are endeavouring to make is, if it is a charitable corporation, indeed there will not be any right of members for distribution of assets in the event of winding up. That is clearly indicating it is a charitable corporation and the assets would have to be distributed to similar type organizations. That is the difference between that and the membership corporation. Even though there may be members, which there obviously are, in many and probably all charitable corporations...

**The Chairman:** You are calling applicants in corporations of a charitable foundation "members". Is that a proper designation?

**Mr. Howard:** Oh yes.

**The Chairman:** All right, but there is no right of dissent under the bill.

**Mr. Howard:** Not in respect of members of a charitable corporation, no, sir.

**The Chairman:** What about a hospital?

[Traduction]

**M. Howard:** Oui, il s'agirait, par définition, d'une société de bienfaisance en vertu de ce bill, mais, en règle générale, l'œuvre de bienfaisance est une société de bienfaisance d'un type très particulier où une personne ou un petit groupe de personnes ont fourni l'actif et continuent à contrôler l'œuvre.

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** En règle générale, une œuvre de bienfaisance n'irait pas solliciter de l'argent auprès du public. Elle vit d'un fonds accordé par une personne qui continue à la contrôler. Cette personne affecte de l'argent à cette œuvre à des fins fiscales et l'exploite comme une société distincte.

**Le président:** Vous dites qu'un homme établit généralement une œuvre de bienfaisance. C'est peut être vrai, mais en ce qui concerne les œuvres que vous dirigez et auxquelles ont vous identifie, notamment les hôpitaux, les donations à cette œuvre proviennent de toutes les sources, même si l'initiative de ce geste provient d'une personne qui, pour diverses raisons, a fourni une grosse somme d'argent. Cette personne veut faire un geste charitable ou se soustraire à l'impôt. Il faudra étudier très soigneusement la question de savoir comment les organismes de charité peuvent cadrer dans cette structure, puisque j'estime actuellement que cette question est trompeuse.

**M. Howard:** Je ne comprends pas pourquoi vous estimez que la question est trompeuse. Les sociétés de bienfaisance sont très clairement définies à l'article 2 du bill et vous parlez d'une société de bienfaisance de façon claire et sans équivoque.

**Le président:** Je connais quelque chose sur les œuvres de bienfaisance.

**M. Howard:** D'après la définition dans le bill, ce cas y est couvert.

**Le président:** Je suis en train de vous dire que c'est un point qui va vraiment être examiné très soigneusement. Certains hôpitaux sont constituée de telle façon qu'ils ont des membres. Que faites-vous dans ces cas?

**M. Martin:** Je crois, Monsieur le président, que l'un des points que nous essayons d'étudier est le suivant: s'il s'agit d'une société de bienfaisance, les membres n'auront effectivement pas le droit de distribuer ses biens, advenant sa dissolution. Cela indique clairement qu'il s'agit d'une société de bienfaisance et les biens devraient être distribués à des organismes semblables. C'est la différence avec une société à but non lucratif. Bien qu'il puisse y avoir des membres, ce qui semble évident, dans de nombreuses sociétés de bienfaisance, si non pas dans toutes...

**Le président:** Vous appelez «membres» les personnes qui sollicitent de l'argent pour des œuvres de bienfaisance. Est-ce une désignation appropriée?

**M. Howard:** Certainement.

**Le président:** D'accord, mais il n'y a aucun droit de dissidence en vertu du bill.

**M. Howard:** Pas en ce qui concerne les membres d'une société de bienfaisance, Monsieur.

**Le président:** En ce qui concerne un hôpital?



[Text]

**Mr. Howard:** A hospital is clearly a charitable corporation. No members have any interest in the property of that hospital because its purpose is, by definition, quite clearly charitable.

**The Chairman:** Although the hospital is a corporation?

**Mr. Howard:** Yes, clearly.

**The Chairman:** It has members and assets?

**Mr. Howard:** Yes, but I underline there is a clear dichotomy in the definitions in the Act between membership corporation on the one hand where a person has a residual right in the property of the corporation, and a charitable corporation on the other which is clearly distinguished and where no individual can have any rights in the property of the corporation at any time.

**Senator Flynn:** You have the right to dissent by withdrawing if you want to.

**Mr. Howard:** Only a membership corporation.

**The Chairman:** You keep saying, Mr. Howard, "only a membership corporation", but you have just told me that applicants in corporations of a charitable foundation are really members of that foundation.

**Mr. Howard:** Yes. Of course, "members" applies to any person who is a member of any non-profit corporation.

**The Chairman:** Do you specifically, in this bill, exclude the right to, as I said, pick up your marbles and walk away? Do you exclude charitable foundations from that?

**Mr. Howard:** Yes, sir, because in a charitable corporation a member cannot have any marbles.

**Senator Flynn:** That is the point.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, is the answer to that found in the words of section 171(1):

...who is entitled under subsection 173(3) or (4) to receive a share of any remaining property of the corporation upon its liquidation and dissolution. . .

**Mr. Howard:** That is the essence of the distinction.

**Senator McIlraith:** I think that is the difference between members of a charitable corporation and members of a so-called membership corporation. I think in those lines of clause 171(1) the distinction comes out.

**The Chairman:** Did we interrupt you?

**Mr. Martin:** Actually, Mr. Chairman, I have concluded my general comments.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, may I ask one question just before we leave this? In the case of a membership corporation, if in the articles it stated specifically that for certain purposes a certain vote would carry, would that still entitle a member who disagreed to pick up his marbles and depart, in the same sense? There are occasions when you can change the course or you can do something, provided certain conditions are met.

[Traduction]

**M. Howard:** Un hôpital est, de toute évidence une société de bienfaisance. Aucun membre n'a des intérêts dans les biens appartenant à cet hôpital parce qu'il s'agit, par définition, d'une organisation à but non lucratif.

**Le président:** Même si l'hôpital est une société?

**M. Howard:** Oui, de toute évidence.

**Le président:** Il possède des membres et des biens, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui, mais je tiens à souligner qu'il y a une dichotomie dans les définitions de la Loi en ce qui concerne les sociétés à but non lucratif, lorsqu'une personne a un dernier droit sur les biens de la société, et une société de bienfaisance, qui est clairement définie, lorsqu'aucune personne n'a de droit sur les biens appartenant à la société.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez le droit de faire valoir votre dissidence en vous retirant, si vous le désirez.

**M. Howard:** Seulement dans le cas des sociétés mutuelles.

**Le président:** Monsieur Howard, vous avez répété: «seulement les sociétés mutuelles», mais vous venez de mentionner que les personnes qui veulent faire partie des sociétés représentant une fondation à but non lucratif sont réellement sociétaires de cette fondation.

**M. Howard:** Oui. Évidemment, le terme «sociétaire» s'applique à toute personne qui est membre d'une société à but non lucratif.

**Le président:** Excluez-vous, de façon précise, dans ce projet de loi, comme je l'ai dit, le droit de retirer vos actions et de vous en aller? Les sociétés de bienfaisance sont-elles exclues de cette catégorie?

**M. Howard:** Oui, monsieur, parce que dans une société de bienfaisance, un sociétaire ne peut pas avoir des actions.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, ne trouve-t-on pas la réponse à cette question à l'article 171(1):

«... qui ont droit, en vertu des paragraphes 173(3) ou (4), à participer à la distribution de l'actif net de la société en cas de liquidation et de dissolution...»

**M. Howard:** C'est l'essentiel de la distinction.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que c'est ce qui représente la différence entre les membres d'une société de bienfaisance et ceux d'une prétendue société mutuelle. Je crois que la distinction est claire dans cet extrait de l'article 171(1).

**Le président:** Est-ce que nous vous avons interrompu?

**M. Martin:** En réalité, monsieur le président, j'avais terminé mes observations d'ordre général.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, puis-je poser une question avant que nous en ayons terminé avec cette distinction? Dans le cas d'une société mutuelle, si les articles stipulent d'une façon précise qu'à certaines fins, il serait nécessaire de passer au vote, un sociétaire qui n'est pas d'accord aurait-il encore le droit de retirer ses actions et de partir, dans le même sens? Dans certaines circonstances, il est possi-

[Text]

Would that still mean, if a member disagreed, he could pick up his marbles and go home?

**The Chairman:** In a membership corporation, as I understand it, yes.

**Senator Flynn:** No. If it is provided in the articles of incorporation that they could enter a business, the right to dissent would not exist. The point is, in a real charitable organization or corporation, if the people who set up the corporation give money and state that if it does not continue to serve a specific purpose, the property would return to them, I suppose this could well happen.

**Mr. Howard:** In a charitable corporation property can never go to the members.

**Senator Flynn:** It all depends if there was a condition covering the event that it should cease operating.

**Mr. Howard:** Yes, that could happen in a certain type of charitable foundation, but, normally, that would be set up as a trust and not as a corporation. That would be a reversion under the trust instrument to the original donor. That would give rise to extraordinary, complicated tax problems, but in theory, that could happen.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Suppose you had such an application for the incorporation of a non-profit organization for charitable purposes whereby the donor, a single person, came along and said, "If the organization discontinues its activity for these purposes, then the property of the corporation will revert to me." I take it the simple answer that you would give is that you do not incorporate, you do this by way of a trust?

**Mr. Howard:** We would not prohibit them from incorporating, but we would tell them to go and read section 149.1 of the Income Tax Act, because they would probably never qualify for income tax exemption in the circumstances. We do not try to anticipate just how the Income Tax Act will apply. However, we would warn them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Thank you.

**Senator Molson:** Could I have an answer to my question?

**The Chairman:** I was just wondering when you were going to insist.

**Senator Molson:** It took a little time. I am afraid I have to go to another meeting, so if I might interject on that request?

**The Chairman:** I think Mr. Howard was preparing to give you the answer.

**Mr. Howard:** Could you repeat the question?

**Senator Molson:** If in the articles of a membership corporation there were certain specific conditions under which it could

[Traduction]

ble de changer la situation ou de faire quelque chose, pourvu que certaines conditions soient respectées. Cela voudrait-il encore dire, si un sociétaire était en désaccord, qu'il pourrait retirer ses actions et s'en aller?

**Le président:** Oui, s'il s'agit d'une société mutuelle, si je comprends bien.

**Le sénateur Flynn:** Non. S'il est indiqué dans les articles de constitution de la société, qu'elle peut opérer à titre commercial, le droit de dissidence n'existe plus. S'il s'agit d'une véritable organisation ou société de bienfaisance et si les personnes qui ont créé la société fournissent des sommes d'argent et déclarent que cette société ne sert plus à un but précis, les biens investis doivent leur revenir. Je suppose que ceci peut très bien se produire.

**M. Howard:** Dans une société de bienfaisance les sociétaires ne peuvent jamais acquérir de droits de propriété.

**Le sénateur Flynn:** Tout dépend si l'on a établi une condition ou des termes au cas où elle cesserait d'exister.

**M. Howard:** Oui, cela peut se produire pour un certain genre de fondation de bienfaisance, mais normalement, elle serait constituée en tant que fiducie et non comme société. Cela constituerait une réversion au donateur original fondée sur le document de constitution de la fiducie. Ce qui entraînerait aussi des problèmes fiscaux extraordinaires et compliqués, mais en théorie, cela pourrait se produire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Supposons que vous receviez une demande pour la constitution d'un organisme de bienfaisance à but non lucratif, où le donateur, une seule personne, se présente et dit: «Si l'organisme cesse ses activités aux fins établies, alors la propriété de cette société me reviendra.» J'en conclus donc que la simple réponse que vous lui donneriez serait qu'il ne peut constituer une société, mais qu'il peut constituer une fiducie?

**M. Howard:** La constitution ne serait pas interdite en pareil cas, mais nous conseillerions aux intéressés de lire l'article 149.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu, parce qu'ils ne pourraient probablement jamais se qualifier pour une exemption d'impôt dans ces circonstances. Nous n'essayons pas de prévoir exactement de quelle façon s'appliquerait la Loi de l'impôt sur le revenu. Cependant, nous les préviendrions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vous remercie.

**Le sénateur Molson:** Puis-je avoir une réponse à ma question?

**Le président:** Je me demandais à quel moment vous deviez y insister.

**Le sénateur Molson:** Cela a pris un peu de temps, mais je m'excuse, je dois me rendre à une autre réunion, par conséquent si je puis faire une observation au sujet de cette question?

**Le président:** Je crois que M. Howard se préparait à vous répondre.

**M. Howard:** Pourriez-vous répéter la question?

**Le sénateur Molson:** Si dans les dispositions de la constitution d'une société mutuelle, il y avait certaines conditions en



[Text]

change direction or do certain things, then this would not necessarily apply?

**Mr. Howard:** That is correct. Then the member would have no right to dissent because no amendment would be required to the articles. Remember, there has to be an amendment, a fundamental change to the articles to trigger the right to dissent.

**Senator Molson:** That is fine, thank you.

**The Chairman:** Any other questions? I think Senator Connolly's position was a sound one, and it is that we know there are a number of groups who wish to be heard, and they wish to be heard because they are opposed to the principle of gathering under one rule all the different types of non-profit organizations. They say it is not practicable to do that. At this stage we are not making decisions as to whether it is practicable or not. In order to appreciate their points we have to hear them. I expect that Mr. Howard, and possibly Mr. Martin and others who are here today, will attend those meetings, or at least read the record of them and see what the objections are.

**Mr. Martin:** Very definitely, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The Toronto Board of Trade people, I know, have very serious objection, because I have had a preview of their brief. We have not agreed on a date for hearing them yet, but they are concerned about the right of dissent, and more so about the sharing of the assets at the instance of a dissenting member.

If we have exhausted the general range of questions, I suppose the proper thing to do would be to adjourn. I think next week we do have several groups coming. I believe one is the Canadian Red Cross.

**Senator Connolly (Ottawa West):** On this bill?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, may I have just one minute in response to the general points you have raised? It is something we had not anticipated at all. I would just like to make some comments on why this bill is in this form.

**The Chairman:** I would expect that, since you are, in effect, sponsoring this bill, you are entitled to say—and we will hear you—anything you wish to add that supports the intent of the bill and the form of it. That does not mean we necessarily agree with it all.

**Mr. Howard:** I never expect that, sir. I would like just one minute to respond to two points.

People are talking about our bringing all the non-profit corporations under one bill. At one stage we considered adding a very short chapter to the business corporations law similar to

[Traduction]

vertu desquelles elle pourrait changer d'orientation ou poser certains gestes, cela ne s'appliquerait donc pas nécessairement?

**M. Howard:** C'est exact. Les sociétaires n'auraient alors aucun droit de faire valoir leur dissidence parce qu'il ne serait pas nécessaire de faire d'amendement à ces articles. Rappelez-vous qu'il faut un amendement, c'est-à-dire un changement fondamental aux articles pour accorder le droit de faire valoir sa dissidence.

**Le sénateur Molson:** C'est bien, merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je crois que le point de vue du sénateur Connolly était raisonnable et, comme nous le savons, il y a un certain nombre de groupes qui désirent être entendus parce qu'ils sont opposés au principe de réunir dans un même règlement tous les différents genres d'organismes à but non lucratif. Ils disent que ce n'est pas pratique d'agir de la sorte. Mais en ce moment, nous n'avons pas à prendre de décision à ce sujet. Il faudra entendre leurs témoignages si nous voulons évaluer les points qu'ils ont soulevés. J'espère que M. Howard et peut-être M. Martin, ainsi que d'autres qui sont présents ici aujourd'hui, assisteront à ces séances ou du moins en liront le compte rendu afin de prendre conscience des objections formulées.

**M. Martin:** Très certainement, monsieur le président.

**Le président:** Ayant eu l'occasion de parcourir leur mémoire, je sais que les membres de la Chambre de commerce de Toronto ont soulevé des objections très sérieuses. Nous n'avons pas encore prévu de date en ce qui concerne leur comparution devant le Comité. Les sujets qui les préoccupent sont le droit à la dissidence, et surtout le partage des actifs à la demande du sociétaire dissident.

Si nous avons épuisé toutes les questions, je crois qu'il serait approprié de lever la séance. Je pense que plusieurs groupes, dont la Société canadienne de la Croix Rouge, comparaitront devant ce Comité la semaine prochaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En ce qui concerne ce projet de loi?

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** Monsieur le président, puis-je prendre la parole pendant quelques instants pour répondre aux questions d'ordre général que vous avez soulevées? Nous n'avons absolument pas prévu ces questions. J'aimerais tout simplement vous faire part des raisons pour lesquelles ce projet de loi a pris cette forme.

**Le président:** Puisque vous parrainez ce projet de loi, vous avez le droit de dire, et nous entendrons votre témoignage, tout ce que vous désirez pour appuyer l'objet et la forme de ce projet de loi. Ce qui ne signifie pas que nous serons nécessairement d'accord avec l'ensemble de vos propos.

**M. Howard:** Je n'ai jamais espéré cela, monsieur le président. Je désirerais tout simplement disposer de quelques instants afin de répondre aux deux points qui ont été soulevés.

Certains mentionnent le fait que ce projet de loi englobera toutes les sociétés à but non lucratif. Pour en arriver là, nous avons envisagé à un moment donné d'ajouter à la loi sur les

*[Text]*

the non-profit corporations Part II of the present Canada Corporations Act to deal with all of them. Manitoba has, in fact, done that with their version of the Canada Business Corporations Act. That is the so-called trunk type statute.

We decided that the present federal law, Part II of the Canada Corporations Act that applies to non-profit corporations simply was not the best way to deal with these very large federal non-profit corporations. We therefore acquiesced to the suggestions of people that we set up a separate statute. We did that. But I underline that 90 per cent of Bill S-3 is exactly the same as the business corporations law, for good reason, because the same principles should apply. The other 10 per cent were responses to specific problems raised by various specialized non-profit groups.

The aim of Bill S-3 is to allow so much flexibility that a non-profit corporation can set up its constitution however it wants. I just underline that point. It virtually does not constrain them at all. The one constraint that has been raised again and again relates to the right to dissent in a membership corporation. As Mr. Martin mentioned, that will rarely be invoked.

I underline that under this bill a non-profit corporation, as a business corporation under the CBCA, has all of the capacity and powers of a natural person, unless in its articles it constrains its activities. When it does vary its activities, nobody has a right to dissent. The right to dissent normally arises where we agree in setting up a non-profit corporation that we are only going to carry on a golf club and nothing else. When the majority wants to change that activity, the minority dissenters have a right to dissent. As I say, it is a rare case. I have the feeling that people over-read that, or do not read it carefully to see how narrowly it is confined in fact. That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do I understand you to say that under this bill the member of a non-profit organization is entitled as of right to dissent, and once the bill becomes law in the form in which it is the incorporation of such a non-profit corporation could not provide that there is no right to dissent, or if there is a right to dissent there is no consequence flowing from that by which you could pick up your marbles and leave?

**Mr. Howard:** I am just saying the bill is so flexible that if a membership corporation wants to structure its constitution in very broad terms, then the right to dissent will rarely arise, if at all. Remember, that right to dissent is in there to protect members from the majority who want to change the whole nature of the organization, an organization that those dissenting people would not have come into in the first place.

*[Traduction]*

corporations commerciales canadiennes un très bref chapitre qui ressemblerait à la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, laquelle partie porte sur les sociétés à but non lucratif. C'est ainsi qu'avait procédé le Manitoba grâce à sa propre version de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il s'agit du genre de loi qu'on appelle loi cadre.

Nous avons décidé que la Partie II de la loi fédérale sur les corporations canadiennes qui concerne les sociétés à but non lucratif, ne constituait tout simplement pas la meilleure façon de légiférer en ce qui touche ces très importantes sociétés fédérales à but non lucratif. Nous avons par conséquent donné suite aux différentes plaintes de la population et nous avons rédigé une mesure législative distincte. C'est ce que nous avons fait. Je vous souligne cependant que dans une proportion de 90 p. 100, le bill S-3 est exactement le même que la Loi sur les corporations commerciales et ce pour la bonne raison que les mêmes principes devraient s'appliquer à ces sociétés différentes. Les réponses aux problèmes spécifiques découlant des différents groupes à but non lucratif spécialisés constituaient le 10 p. 100 de différence entre ces deux mesures législatives.

L'objectif du bill S-3 est d'accorder aux sociétés à but non lucratif la souplesse nécessaire pour élaborer leur constitution comme bon leur semblera. Je ne fais que vous souligner ce point. Aucune contrainte n'est virtuellement imposée à ces sociétés. La seule contrainte, qui a été maintes et maintes fois mentionnée, avait trait au droit à la dissidence au sein d'une société mutuelle. Comme l'a mentionné M. Martin, ce droit est rarement invoqué.

Je vous souligne que, en vertu de ce projet de loi, une société à but non lucratif possède, au même titre qu'une société commerciale relevant de la LCCC, la capacité d'une personne physique, sauf si ses activités violent ses statuts. Lorsqu'une société varie ses activités, personne ne possède le droit à la dissidence. Ce droit existe lorsque nous décidons par exemple, en fondant une société à but non lucratif, que les activités porteront uniquement sur le golf. Si la majorité désire changer cette activité, la minorité a le droit de faire valoir sa dissidence. Comme je l'ai mentionné, il s'agit d'une exception peu fréquente. J'ai l'impression que certains ont mal lu ou n'ont pas lu attentivement ces dispositions, car ils auraient vu à quel point ces dispositions sont limitées. C'est tout monsieur le Président.

**Le président:** Vous ai-je bien compris lorsque vous avez mentionné qu'en vertu de ce projet de loi, le membre d'une organisation à but non lucratif possède le droit à la dissidence, et qu'une fois que le projet de loi aura été adopté dans sa forme actuelle, la constitution en corporation de ce genre de société ne pourra interdire ce droit à la dissidence? Si le droit à la dissidence existe, il ne s'ensuit pas forcément que le membre peut quitter la société?

**M. Howard:** Tout ce que j'ai dit, c'est que le projet de loi est tellement souple que même si une société mutuelle élabore une constitution par restrictive, les membres invoqueront très rarement, sinon jamais, le droit à la dissidence. Il ne faut pas oublier que le droit à la dissidence sert à protéger les membres d'une organisation contre la majorité qui voudrait changer



[Text]

**The Chairman:** Well, it is an effort to negative majority rule.

**Mr. Howard:** It is a constraint on majority rule, exactly as in the Business Corporations Law.

**Senator Barrow:** When will this become effective, and will it have any implications with respect to the right to dissent from something that had happened prior to the proposed passage of this bill?

**Mr. Howard:** The bill would have no retrospective effect at all. Remember, after the date of passage, a corporation has five years to adjust its internal affairs before continuing under the proposed new law, exactly as we have done under the Canada Business Corporations Act.

**The Chairman:** Suppose a non-profit corporation, which in its charter does not permit the right to dissent, comes up to the five-year period. Then I take it must either continue under this proposed bill or it must wind up?

**Mr. Howard:** That is correct. It does not have to wind up; it is automatically dissolved.

**The Chairman:** Whichever way it is. If I want to continue, would I be able to continue the provisions of my present charter, or would my charter on continuance have to conform to the requirements of this bill?

**Mr. Howard:** Now, of course, you are asking me to generalize about the charters of 20,000 corporations. The general answer to that is that there is probably nothing in the charter of any existing corporation that cannot be continued under this act. It was deliberately drawn to give that kind of flexibility.

**The Chairman:** If the present charter does not permit a member to demand this share of the assets in certain circumstances—

**Mr. Howard:** Then he has no right to dissent. He has no membership interest in any of the property of the corporation.

**The Chairman:** What I am asking you is this. When I reach the period when I either have to continue under this bill or wind up, or am automatically wound up, can I in continuing carry forward my charter in the form in which it is?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** I am asking you to assume that that charter in its present form does not give a right to a member in certain circumstances to demand his share of the assets.

**Mr. Howard:** The corporation can continue with a provision in it to the effect that in no circumstances will any member of this membership corporation have any right to any property of the corporation; then he has no right to dissent, by definition.

[Traduction]

l'orientation de l'organisation pour en faire une entité à laquelle les membres dissidents n'auraient jamais adhéré.

**Le président:** Il s'agit donc d'une tentative pour neutraliser la règle de la majorité.

**M. Howard:** Il s'agit d'une contrainte imposée à la règle de la majorité, cas identique à la Loi sur les corporations commerciales.

**Le sénateur Barrow:** Quand ces dispositions donneront-elles des résultats satisfaisants et influenceront-elles sur les motifs de dissidence antérieurs à ce projet de loi?

**M. Howard:** Ce projet de loi n'aurait aucun effet rétroactif. Il ne faut pas oublier qu'après la date d'adoption du projet de loi, une société disposera de cinq ans pour modifier ses structures de régie interne avant d'être assujettie au nouveau régime. C'est exactement de cette façon que nous avons procédé dans le cas de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Supposez qu'une société à but non lucratif, dont les statuts ne prévoient pas le droit à la dissidence, arrive à la période fatidique des cinq ans. Dans ce cas, je suppose qu'elle doit, soit être prorogée en vertu de ce projet de loi, soit être liquidée?

**M. Howard:** C'est exact. La question de la liquidation ne se pose pas car la société est automatiquement dissoute.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, si je veux poursuivre mes activités, pourrais-je le faire conformément aux statuts actuels de la société ou ceux-ci devront-ils se conformer aux exigences de ce projet de loi?

**M. Howard:** Là, vous me demandez de généraliser à propos des statuts des 20,000 sociétés existantes. Il n'y a probablement rien dans les statuts des sociétés existantes qui ne puisse être poursuivi en vertu de cette loi. Elle a été rédigée pour lui donner cette souplesse.

**Le président:** Si les statuts actuels n'autorisent pas un membre à exiger sa part des avoirs dans certaines circonstances...

**M. Howard:** Dans ce cas, il n'a pas droit à la dissidence. Il n'a aucune part sociale dans les biens de la société.

**Le président:** Voici ce que je veux savoir: lorsque j'atteins la période au cours de laquelle ma société est soit prorogée en vertu de ce projet de loi ou alors liquidée, soit liquidée d'offre, puis-je, si je décide de proroger ma société, garder mes statuts sous leur forme originelle?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Ceux-ci n'autorisent pas un membre à exiger dans certaines circonstances sa part des avoirs.

**M. Howard:** La société peut être prorogée en incluant dans ses statuts une disposition selon laquelle les membres de cette société mutuelle n'ont aucun droit sur les biens de la société; alors, dans ce cas il n'ont pas droit à la dissidence, par définition.

[Text]

**The Chairman:** If I do not have such a provision in my non-profit corporation now, then I can by amendment add such; is that right?

**Mr. Howard:** Yes, you could add that.

**The Chairman:** Even after this bill comes into force?

**Mr. Howard:** Even after this bill comes into force.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, you can opt out of the provisions of the bill with reference to dissent?

**Mr. Howard:** No, you cannot opt out of the provisions of the bill. It is a matter, as we would say in Quebec, of public order. You cannot vary the statute, but what you can do is structure again—and here we are talking about membership organizations—in such a way that in the event that any member terminates his membership for any reason he should have no right to any property in the membership corporation. You can go forever and say that no member ever has any. It follows logically that if for some reason your corporation is wound up, then something has to be done with the profits, and normally the articles will say that if that were to happen property would go to some form of charitable organization or some other organization, either as agreed by the members of the corporation or by the court if there is a conflict.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, on this five-year proposition of the Canada Corporations Business Act the date is given as 1981, and you say they have a five-year period within which to apply. Is that because this act has not been enacted yet?

**Mr. Howard:** It would be five years from the date of enactment of this act. That would allow them to adjust. They would obviously have to have some major debate on their constitutional changes.

**The Chairman:** What is the purpose, Mr. Howard, of requiring that an existing non-profit corporation, if it does not continue under this present bill, when it becomes law in five years, shall have its existence terminated? What are the essential conditions that make it necessary to force them to put themselves under the new law in five years time?

**Mr. Martin:** That is really the same basic condition as was applied in the case of Canadian corporations that have been chartered federally, business corporations.

**The Chairman:** That is not my question. I am trying to find out what it is hoped to achieve by requiring a non-profit corporation to continue under the new law within five years.

**Mr. Howard:** May I put this in perspective, Mr. Chairman? A continuance document for one of these corporations entails about 10 minutes of clerical work.

**The Chairman:** Well, I do not care about that.

[Traduction]

**Le président:** Si cette disposition n'existe pas dans les statuts de ma société à but non lucratif, je peux alors en ajouter une, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Oui, vous pouvez le faire.

**Le président:** Même après l'entrée en vigueur de ce projet de loi?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, vous pouvez donc déroger aux dispositions du projet de loi ayant trait à la dissidence?

**M. Howard:** Non, vous ne pouvez pas déroger aux dispositions du projet de loi. Il s'agit d'une question de sécurité publique, comme on dit au Québec. Vous ne pouvez pas modifier la loi. Mais vous pouvez restructurer—et ici nous parlons des sociétés mutuelles—votre société de telle façon que si un sociétaire décide de se retirer pour une raison ou pour une autre, il ne peut faire valoir aucun droit sur les biens de la société mutuelle. On pourrait continuer et dire qu'aucun sociétaire n'y a droit en fait. Il s'ensuit logiquement que, si pour une raison ou une autre, votre société est liquidée, il faudra alors liquider les profits et, en règle générale, les statuts stipulent que, dans ce cas, les biens vont à une société de bienfaisance ou à une autre organisation similaire, conformément à la décision prise par les sociétaires de la société ou par le tribunal en cas de conflit.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, cette période de cinq ans que propose la Loi sur les corporations commerciales canadiennes nous amène à l'année 1981 et vous dites que celles-ci disposent d'une période de cinq ans pour faire leur demande. Est-ce parce que cette loi n'est pas encore entrée en vigueur?

**M. Howard:** Cette période de cinq ans commence après l'entrée en vigueur de cette loi. Cela leur permettra de procéder à des ajustements. Des discussions importantes devront évidemment avoir lieu sur les modifications à apporter à leurs statuts.

**Le président:** Pourquoi exige-t-on, monsieur Howard, qu'une société à but non lucratif existante, si elle décide de ne pas être prorogée en application de ce projet de loi, lorsqu'il prendra force de loi, dans cinq ans soit obligée de mettre fin à son existence? Quelles sont les conditions essentielles qui les obligent à se plier aux exigences de la nouvelle loi d'ici cinq ans?

**M. Martin:** Il s'agit des mêmes conditions qui ont été appliquées dans le cas des sociétés canadiennes qui se sont constituées en sociétés commerciales à l'échelon fédéral.

**Le président:** Vous n'avez pas répondu à ma question. J'essaie de savoir pourquoi une société à but non lucratif devrait être prorogée en application de la nouvelle loi d'ici cinq ans.

**M. Howard:** Puis-je préciser le contexte, monsieur le président? Un document de prorogation pour une de ces sociétés exige environ dix minutes de travail administratif.

**Le président:** Cela m'est complètement égal.



[Text]

**Mr. Howard:** And it entails no cost. The purpose is that all of these federal corporations, as far as possible, can be brought under one legal regime. As I think most people are aware, we have at present literally hundreds of federal corporation laws: we have special acts; we have incorporations under Part I of the Canada Corporations Act; we have corporations under Part II of the Canada Corporations Act; we have special act corporations which are subject to Part I of the Corporations Act; we have special act corporations that are not subject to Part I of the Canada Corporations Act. We have, in short, Mr. Chairman, a real mess at the federal level.

I do not purport in my lifetime to be able to clear that up. What we are aiming for is to have a general federal corporation law that will apply to all federally incorporated bodies which people can work with and understand without having to go into literally hundreds of different statutes. That is the ultimate goal.

**The Chairman:** Let us accept that for a moment, and at a later date I may have something more to say about that, but if a non-profit corporation proceeds for just short of five years to continue under the new law, then, if, as you say, and as you have said to me, in continuing under the new law it can exclude the application of provisions for a member to dissent and take his marbles—

**Mr. Howard:** You keep putting words into my mouth. You cannot say that the members or the constitution of a corporation can amend the statute. It cannot. But what you can say is that under no circumstances will any member ever have a right to any of the property of the corporation. If you say that, then there is no right to dissent because nobody has any residual right in property.

**The Chairman:** There is a difference between what I put to you in the form of a question.

**Mr. Howard:** Because you are suggesting that the articles can somehow amend the statute and they cannot.

**The Chairman:** I know that.

**Mr. Howard:** The articles cannot state that a member can have no right to dissent. If he has a membership in the residual property of the corporation, then he has a right to dissent.

**The Chairman:** But the agreement in a number of these non-profit membership corporations is to pay certain moneys for certain rights to enjoy certain services, but it does not give anyone the right to become a part owner of those services.

**Mr. Howard:** That is right. Therefore, they would say that no member is ever entitled to any of the property of the corporation under any circumstances.

**The Chairman:** Is that not negating the intent of the bill?

**Mr. Howard:** No, that is a perfectly valid structure that would completely, in effect, negate the right to dissent, but that means that the organization assumes continuing or perpetual existence.

[Traduction]

**M. Howard:** En outre, il n'y a pas de frais. L'objectif est de placer toutes ces sociétés fédérales, autant que possible, sous un seul régime juridique. A l'heure actuelle, nous avons, et je crois que beaucoup le savent, des centaines de lois commerciales fédérales. Nous avons des lois spéciales, nous avons des sociétés qui se sont constituées en sociétés commerciales en vertu de la partie I de la Loi sur les corporations canadiennes et d'autres en vertu de la partie II de la même Loi. Nous avons des sociétés qui bénéficient d'une loi spéciale, mais qui sont soumises à la partie I de la Loi sur les corporations canadiennes et d'autres qui ne le sont pas. Bref, monsieur le président, il existe un fouillis monumental au niveau fédéral.

Je ne prétends pas réussir à mettre un peu d'ordre dans tout cela. Notre objectif est d'adopter une loi générale sur les sociétés fédérales qui s'appliquera à tous les organismes constitués en sociétés commerciales à l'échelon fédéral; une loi que chacune pourra comprendre sans consulter des centaines de lois différentes. Voilà l'objectif final.

**Le président:** Restons-en à ce point pour le moment, il se peut que plus tard, j'aie d'autres choses à dire à ce sujet; s'il faut un peu moins que cinq ans à une société sans but lucratif pour demander sa prorogation aux termes de la nouvelle loi, et si, comme vous dites et comme vous me l'avez dit, en étant prorogée aux termes de la nouvelle loi, elle peut être exemptée des dispositions permettant à un membre à faire valoir sa dissidence et à reprendre ses actions . . .

**M. Howard:** Vous me faites toujours dire ce que je n'ai pas dit. On ne peut pas dire que les membres ou l'acte constitutif d'une société peut modifier la loi. Ce n'est pas vrai. Mais on peut dire qu'en aucun cas, un membre a droit à un bien quelconque de la société. Il n'y a donc aucun droit à la dissidence, car personne n'a un droit résiduel quelconque à ces biens.

**Le président:** La question que je vous pose est différente.

**M. Howard:** Parce que vous dites que les articles peuvent en quelque sorte modifier la loi, mais il ne le peuvent pas.

**Le président:** Je le sais.

**M. Howard:** Les articles ne peuvent pas stipuler qu'un membre n'a aucun droit à la dissidence. S'il a droit aux biens résiduels de la société il a donc droit à la dissidence.

**Le président:** Mais dans bien des sociétés sans but lucratif, il est convenu de payer une certaine somme d'argent pour obtenir certains droits qui permettent de jouir de certains services. Mais personne n'a le droit d'être en partie propriétaire de ces services.

**M. Howard:** C'est exact. Cela veut donc dire qu'aucun membre, en aucun cas, n'a jamais droit à aucun bien de la société.

**Le président:** N'est-ce pas détruire le but du projet de loi?

**M. Howard:** Non, c'est une structure parfaitement valable qui peut en fait supprimer le droit à la dissidence, mais qui signifie que l'organisation peut ainsi être prorogée.

[Text]

**Mr. Martin:** Or you would have to make some provision for its assets to go to a charitable organization.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But the bill does that.

**Mr. Martin:** I do not know if this clarifies the situation or not, but my understanding is that what we are really doing is to say that there are going to be two classes, and you are either going to be a charitable organization or a membership organization. If you are a membership organization, then the members are entitled to certain rights, including the right to dissent, unless the membership organization specifically includes something to say they do not have the right to dissent. If they do that, then they have to have some other means of distributing the assets to a charitable organization. On the other hand, if it is a charitable organization, there is no right to a pro rata distribution of the assets and yet you will have a membership in the charitable organization.

**The Chairman:** But these are differences, and substantial differences.

**Mr. Martin:** Yes, between the two types.

**The Chairman:** But I was not talking about charitable organizations when I was putting these questions to Mr. Howard, and I think he understood that I was not.

**Mr. Howard:** I was only responding with respect to membership corporations.

**Mr. Martin:** I might say, Mr. Chairman, that further to an earlier point you raised we will certainly be wanting to follow with considerable interest the hearings that your committee does have with various witnesses in one way or another, and we will make sure that we have the appropriate people here to follow what is going on and to follow the transcript. We will be quite interested in the representations being made before you.

**The Chairman:** I am sure you know that there is no desire on the part of this committee, nor is there any plan, to close out your presentations in support of this bill. Mr. Howard should know that by now.

**Mr. Howard:** I must say that I have always been fairly treated by this committee. Just so long as I get a kick at the can.

**Senator Barrow:** May I ask where the provision of five years comes in?

**Mr. Howard:** In the last clause of the bill, clause 240.

**Senator Barrow:** Clause 240(6)?

**Mr. Howard:** Clause 240(10). You have to read (6) and (10) together.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I wonder if I could ask a general question of Mr. Howard or Mr. Martin. How many federally incorporated non-profit corporations are there? I want just a ballpark figure. You mentioned 20,000. Are they corporations incorporated by this Parliament or under the old Canada Corporations Act or its successors?

[Traduction]

**M. Martin:** Il faudrait stipuler qu'une certaine partie de l'actif est destinée à une œuvre de bienfaisance.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais c'est que stipule le projet de loi.

**M. Martin:** A mon avis, monsieur le président, et je ne sais pas si cela clarifie la situation, voici ce que nous sommes en train de dire: il va y avoir deux catégories, à savoir les œuvres de bienfaisance et les sociétés mutuelles. Dans le dernier cas, les membres jouissent de certains droits y compris le droit à la dissidence, à moins que l'acte constitutif de la société ne précise le contraire. Dans ce cas, elle dispose d'autres moyens pour transférer son actif à une œuvre de bienfaisance. Par contre, s'il s'agit d'une œuvre de bienfaisance, le droit à une distribution de l'actif au *pro rata* n'existe pas et pourtant il s'agit d'une société mutuelle.

**Le président:** Mais il y a des différences et des différences notables.

**M. Martin:** Oui, entre les deux types.

**Le président:** Je ne faisais pas allusion aux œuvres de bienfaisance lorsque j'ai posé ces questions à M. Howard, et je pense qu'il l'a parfaitement compris.

**M. Howard:** Je parlais des sociétés mutuelles.

**M. Martin:** Permettez-moi de dire, Monsieur le Président, qu'à la suite d'un point que vous avez soulevé, nous désirons certainement suivre avec beaucoup d'intérêt les audiences que votre comité tient avec divers témoins; nous veillerons à ce qu'il y ait des gens compétents pour suivre le déroulement des événements et parcourir le procès-verbal. Les observations qui vous sont faites nous intéresseront beaucoup.

**Le président:** Vous savez, je suis convaincu, que le comité n'a nullement l'intention de passer sous silence vos commentaires au sujet de ce projet de loi. M. Howard doit le savoir maintenant.

**M. Howard:** Je dois reconnaître que le comité m'a toujours traité avec beaucoup d'égard. Pourvu que je fasse valoir mon point de vue.

**Le sénateur Barrow:** Puis-je demander où se trouve la disposition concernant la question des cinq ans?

**M. Howard:** Dans le dernier article du projet de loi, article 240.

**Le sénateur Barrow:** Le paragraphe 240(6)

**M. Howard:** Le paragraphe (10) de l'article 240. Les paragraphes (6) et (10) vont de pair.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le Président, je me demande si je peux poser une question d'ordre général à M. Howard ou à M. Martin? Combien y a-t-il de sociétés sans but lucratif constituées en corporations aux termes d'une loi fédérale? Je veux juste un chiffre approximatif. Vous avez parlé de 20,000. S'agit-il de sociétés constituées en corporations aux termes d'une loi du Parlement ou aux



[Text]

**Mr. Howard:** In the opening paragraph of the detailed background paper, I state that there are approximately 3,000 federal non-profit corporations. There are at least three types of those: those incorporated under Part II of the Canada Corporations Act; those incorporated by special act and subject to Part III of the Canada Corporations Act; and those incorporated by special act that, presumably, are not subject in any way to the Canada Corporations Act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They number about 3,000?

**Mr. Howard:** The total number is about 3,000. It is very small number. It is probably about one-tenth of the non-profit organizations in Canada. That includes very important corporations.

**Mr. Martin:** We make reference to 15,000 in Canada.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So the total number in Canada would be—

**Mr. Martin:** About 15,000.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So presumably, on those figures, there would be 12,000 incorporated by provincial law. You mentioned also that Manitoba is drafting—perhaps has, in fact—an act based upon this bill.

**Mr. Howard:** Manitoba realized that 90 per cent of all these provisions are a repeat of what is in the Business Corporations Act. Therefore, they simply added a chapter to their business corporation law saying that this general law applies to non-profit corporations and these additional provisions in this—let us call it Chapter 21—apply also to non-profit corporations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are there any other provincial legislatures which are contemplating new arrangements for non-profit corporations that parallel the arrangements proposed here?

**Mr. Howard:** Saskatchewan also has adopted the Canada Business Corporations Act. Saskatchewan is proposing to adopt the counterpart of Bill S-3 in respect of non-profit corporations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does legislation such as this get any kind of automatic consideration by the commissioners on uniformity?

**Mr. Howard:** Normally, no. I do not know whether you know the history of the Uniformity Commissioners in corporation law. They worked from 1918 until about 1962 and came up with two models. That, in fact, is what caused the Canada Business Corporations Act to be introduced. In 1967 the federal government decided that we could not live in Canada with two fundamental models—that is, a letters patent system and a registration system. We tried to put together a large

[Traduction]

termes de la vieille Loi sur les corporations canadiennes et des autres qui l'ont suivie?

**M. Howard:** Au premier paragraphe du document de travail, j'ai mentionné qu'il y a environ 3 000 sociétés sans but lucratif constituées aux termes de lois fédérales. Il existe au moins trois catégories. Celles qui sont constituées aux termes de la Partie II de la Loi sur les sociétés canadiennes, celles qui sont constituées aux termes d'une loi spéciale et qui relèvent de la Partie III de la Loi sur les sociétés canadiennes, et celles qui sont constituées aux termes d'une loi spéciale et qui ne relèvent probablement en aucune manière de ladite loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y en a environ 3 000?

**M. Howard:** Il y en a en tout 3 000. C'est très peu. Ce chiffre représente environ le dixième des organismes sans but lucratif au Canada, y compris de très grandes sociétés.

**M. Martin:** On m'a parlé de 15 000 au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y a donc en tout au Canada...

**M. Martin:** Environ 15 000.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'après ces chiffres, il y aurait donc 12 000 sociétés constituées en corporations aux termes d'une loi provinciale. Vous avez dit que le Manitoba était en train d'élaborer... peut-être l'a-t-il déjà fait, une loi en se fondant sur ce projet de loi.

**M. Howard:** Les autorités du Manitoba se sont rendues compte que 90% de toutes ces clauses n'étaient qu'une répétition de la loi sur les corporations commerciales. Par conséquent, ils n'ont fait qu'ajouter un chapitre à leur Loi, disant que la loi générale s'applique aux sociétés canadiennes à but non lucratif et que les dispositions additionnelles qu'il contient—appelons-le le chapitre 21, s'applique également à ces mêmes sociétés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Existe-t-il d'autres assemblées législatives provinciales qui envisagent l'élaboration de nouvelles dispositions s'adressant aux sociétés à but non lucratif semblables aux dispositions de la proposition exposées ici?

**M. Howard:** La Saskatchewan a également adopté la loi sur les corporations commerciales canadiennes. Cette province se propose d'adopter le pendant du bill S-3 pour ce qui est des sociétés à but non lucratif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce genre de mesures législatives sont-elles automatiquement étudiées par les commissionnaires pour les fins d'uniformité?

**M. Howard:** Habituellement, non. Je ne sais pas si vous connaissez l'histoire des commissionnaires au sujet de l'uniformité dans la loi sur les corporations. Ceux-ci ont travaillé de 1918 à environ 1962 et ont produit deux modèles. C'est ce qui, en fait, a provoqué l'adoption de la loi sur les corporations commerciales canadiennes. En 1967, le gouvernement fédéral a décidé que nous ne pouvions pas garder indéfiniment deux modèles de base—c'est-à-dire un système de lettres patentes et

[Text]

group of experts to come up with a composite piece of legislation that would be acceptable to all persons across Canada. As I mentioned, the Canada Business Corporations Act has been an enormous success in that respect. I believe I can say that we are now incorporating at the rate of approximately 10,000 corporations a year. We used to do it at 2,000 a year, five years ago.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are talking about corporations generally, both profit and non-profit?

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Barrow:** Is this because they formerly incorporated provincially and are now incorporated federally?

**Mr. Howard:** Largely, yes; simply because the federal law was so archaic and so mysterious that unless one worked with it all the time, one did not know what it was about. That is exactly what these statutes are designed to correct.

**Senator Macnaughton:** What is the Quebec attitude on this bill?

**Mr. Howard:** We have had no response from Quebec. They certainly have not been hostile in any way to the Canada Business Corporations Act.

**Senator Barrow:** What about the Province of Nova Scotia?

**Mr. Howard:** They have been working for at least ten years on a proposed business corporations law there. One of the key members of our original task force that worked on this was Professor Ed Harris of Dalhousie University. He also practises in Halifax. He told me at one time that Nova Scotia was considering revision of its law, but for some reason it has never been given high priority.

**Senator Barrow:** It is the legal profession that is holding it up. You must know that.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Howard has given us a very valuable statement. It is useful to have that.

**The Chairman:** Mr. Martin, next Wednesday we shall have several groups before us. One will be the Institute of Association Executives and another is the Canadian Red Cross.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Will they both be here next Wednesday?

**The Chairman:** Yes. On the following Wednesday we shall hear from the Canadian Chamber of Commerce and the Board of Trade of Metro Toronto. Others have indicated that they would like to be heard. It would be advisable if you could attend those meetings, Mr. Martin.

**Mr. Martin:** I shall make every endeavour to do so, Mr. Chairman. We will be following the progress with a great deal of interest. This is a bill which obviously is causing concern. A

[Traduction]

un système d'enregistrement. Nous avons essayé de rassembler un vaste groupe d'experts pour produire des mesures législatives conjointes qui seraient acceptables pour tous au Canada. Comme je l'ai mentionné, la loi sur les corporations commerciales canadiennes a remporté un énorme succès à cet égard. Je peux dire qu'à l'heure actuelle les sociétés se constituent en corporation au rythme d'environ 10,000 corporations par an, contre 2,000, il y a cinq ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous parlez des corporations en général, lucratives et à but non lucratif?

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce à cause du fait qu'à l'origine, la constitution en corporation se faisait à l'échelon provincial, et que maintenant il se fait à l'échelon fédéral?

**M. Howard:** Dans une grande mesure, oui. Tout simplement parce que les mesures législatives fédérales étaient si archaïques et si mystérieuses que, à moins de s'y plonger tout le temps, on ne savait pas de quoi il retournait. C'est ce que ces nouvelles lois vont corriger.

**Le sénateur Macnaughton:** Quelle est l'attitude du Québec au sujet de ce bill?

**M. Howard:** Pour le moment, nous n'avons eu aucune réponse. Je ne pense pas que les autorités québécoises se soient opposés à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le sénateur Barrow:** Et qu'en est-il de la province de la Nouvelle-Écosse?

**M. Howard:** On travaille depuis au moins dix ans sur un avant-projet de loi sur les corporations commerciales dans cette province. Le professeur Ed Harris de l'Université de Dalhousie a été l'un des membres clés de notre premier groupe de travail qui s'est penché là-dessus. Il assume également des fonctions à Halifax. Il m'a dit un jour que la Nouvelle-Écosse envisageait la révision de sa loi, mais pour une raison ou pour une autre, on ne lui a jamais accordé une grande priorité.

**Le sénateur Barrow:** Ce sont les professionnels du droit qui retardent les choses. Vous devez le savoir.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** M. Howard nous a présenté un exposé très intéressant. Nous l'apprécions beaucoup.

**Le président:** Monsieur Martin, mercredi prochain, nous aurons plusieurs groupes devant nous, dont l'Institut des directeurs d'associations et la Société canadienne de la croix-rouge.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces deux organisations seront toutes deux représentées ici mercredi prochain?

**Le président:** Oui, et le mercredi d'après ce sera le tour de la Chambre de Commerce du Canada et du Board of Trade du Toronto métropolitain. D'autres organisations ont également demandé à être entendues. Il serait souhaitable que vous assistiez à ces réunions, monsieur Martin.

**M. Martin:** Je ferai mon possible pour venir, monsieur le président. Nous suivrons l'évolution des travaux avec beaucoup d'intérêt. C'est un projet de loi dont beaucoup de gens se



[Text]

few representations have been made to my office, as parliamentary secretary. Hopefully, some of the concerns will be alleviated by the kind of explanation given by Mr. Howard this morning and which will be given at a later date to some of the points raised. We will certainly want to listen to and watch what goes on with a great deal of interest.

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, to show that we are reasonable men, I would like to state categorically that this bill is so flexible that it will accommodate any structure of any non-profit corporation. If anyone can come here and demonstrate that there is some provision which somehow disables them from continuing with their present structure, or some structure which they contemplate, and they can raise the matter in concrete terms, we will agree to amend the legislation accordingly.

**Senator Barrow:** You mean, of course, if they understand it.

**Mr. Howard:** I do not think that they understand the enormous flexibility of the proposed law, just as many people did not understand the Canada Business Corporations Act.

**Senator Macnaughton:** The basis of that is charity and goodwill, and all the rest of it.

**The Chairman:** We have had a good workout on the Canada Business Corporations Act. The committee will now adjourn until next Wednesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

préoccupent. En tant que secrétaire parlementaire, on m'a déjà fait part, à mon bureau, de quelques observations. Heureusement le genre d'explications données par M. Howard ce matin, de même que d'autres qui seront données ultérieurement, atténueront certaines inquiétudes. Nous serons vivement intéressés de suivre l'évolution de ces audiences.

**M. Howard:** Monsieur le président, pour vous montrer que nous sommes raisonnables, je voudrais mentionner d'une manière catégorique que ce projet de loi est si souple qu'il répondra à la structure de toute corporation à but non lucratif. Si quelqu'un vient ici démontrer qu'il y a une clause qui l'empêche de poursuivre son entreprise actuelle, ou l'entreprise qu'il envisage, et qu'il puisse soulever la question en termes concrets, nous serons prêts à modifier la loi en conséquence.

**Le sénateur Barrow:** Par cela, vous voulez dire s'ils ne la comprennent pas.

**M. Howard:** Je ne pense pas que les gens saisissent toute la souplesse de la loi proposée, de même que nombre de personnes n'ont pas compris la loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le sénateur Macnaughton:** Or elle est fondée sur la charité et la bonne volonté et tout ce qui s'ensuit.

**Le président:** Nous avons eu de bons résultats en ce qui concerne la loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le comité va lever la séance jusqu'à mercredi prochain.

Le comité a levé la séance.













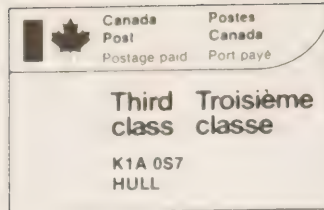












If undelivered, return COVER ONLY to  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of  
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. J. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du minis-  
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau  
des corporations):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. J. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du  
contentieux.

Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78



Government  
Publications

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing  
Senate Committee on

Délibérations du comité  
sénatorial permanent des

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 15, 1978

Le mercredi 15 février 1978

Issue No. 20

Fascicule n° 20

Third Proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Bill S-3, intituled:

Bill S-3, intitulé:

“An Act respecting Canadian  
non-profit corporations”

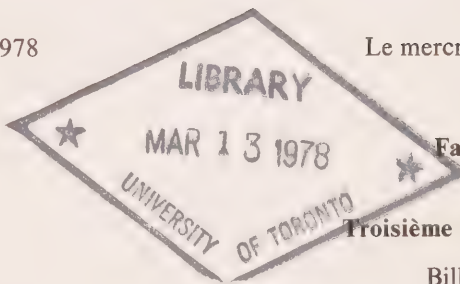
«Loi régissant les sociétés  
canadiennes à but non lucratif»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa West</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 22, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 22 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 15, 1978  
(27)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-3 "An Act respecting Canadian non-profit corporations"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Manning and Walker. (11)

*Witnesses:**Institute of Association Executives:*

Mr. Derek H. McCorquindale, C.A.E., Executive Director, Mechanical Contractors Association of Alberta, Calgary;  
Mr. Rod H. Thomson, General Manager, Travel Industry Association of Canada, Ottawa;  
Mr. Herbert H. Perry, C.A.E., Executive Director, Certified General Accountants Association of Ontario, Toronto; and  
Mr. Arthur Bullied, C.A.E., General Manager, Institute of Association Executives, Toronto.

*The Canadian Red Cross Society:*

Mr. John P. Hamilton, National Honorary Counsel; and  
Mr. F. H. Badgley, Assistant National Commissioner.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 FÉVRIER 1978  
(27)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-3 «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Manning et Walker. (11)

*Témoins:**Institut des directeurs d'associations:*

M. Derek H. McCorquindale, directeur exécutif, Mechanical Contractors Association of Alberta, Calgary;  
M. Rod H. Thomson, directeur général, l'Association de l'industrie touristique du Canada, Ottawa;  
M. Herbert H. Perry, directeur exécutif, Association des comptables généraux licenciés, Toronto; et  
M. Arthur Bullied, directeur général, Institut des directeurs associations, Toronto.

*La Société canadienne de la Croix-Rouge:*

M. John P. Hamilton, conseiller honoraire national; et  
M. F. H. Badgley, commissaire national adjoint.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 15, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are considering this morning Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations. We have two groups before us: the Institute of Association Executives; and the Canadian Red Cross Society. We will proceed first with the Institute of Association Executives. Their representatives here are Mr. Derek H. McCorquindale, Mr. Rod H. Thomson, Mr. Herbert H. Perry and Mr. Arthur Bullied. Will you please proceed, Mr. McCorquindale?

**Mr. Derek H. McCorquindale, Chairman, Legislation Committee, Institute of Association Executives:** Thank you, Mr. Chairman and distinguished senators. We thank you for the invitation to make our presentation to you today on our concerns with respect to Bill S-3.

If I may, I should like to enlarge on our letter and original presentation. The Institute of Association Executives is generally referred to as the association for association administrators. It was founded in 1951 and is the professional society for executives managing Canadian non-profit businesses, educational, health, professional, sport, technical, trade, service and charitable organizations. We are, in fact, a federally incorporated non-profit association.

**The Chairman:** Mr. McCorquindale, do the associations to which you refer have special charters or are they incorporated under the general Boards of Trade Act?

**Mr. McCorquindale:** We have membership from all facets of Canadian associations. Some are incorporated. A great many of them are not. We have membership from the chambers of commerce across the country, too.

**The Chairman:** That is not exactly what I meant. What I was referring to was the background from which your membership comes. Are those associations specially incorporated or are they incorporated under the general Boards of Trade Act?

**Mr. Herbert H. Perry, Member, Institute of Association Executives:** No, they would be in every section, really. Some of them are special acts. For example, the association I am employed with was incorporated by a special act of the Canadian Parliament in 1913. Others are boards of trade; yet others are provincially incorporated, and some, I suppose, are perhaps not incorporated at all. Does that answer your question, sir?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 février 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déféré le bill S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ce bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous étudions ce matin le projet de loi S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif. Deux groupes sont venus témoigner ce matin: l'Institut des directeurs d'associations et la Société canadienne de la Croix-Rouge. Nous entendrons d'abord les représentants du premier groupe, à savoir, MM. Derek H. McCorquindale, Rod H. Thomson, Herbert H. Perry et Arthur Bullied. Monsieur McCorquindale, la parole est à vous.

**M. Derek H. McCorquindale, Président du Comité de la législation, Institut des directeurs d'associations:** Merci, monsieur le président et distingués sénateurs. Nous vous remercions aussi de nous avoir invités à vous faire part aujourd'hui de nos inquiétudes concernant le projet de loi S-3.

J'aimerais d'abord être plus explicite que nous ne l'avons été dans notre lettre et notre mémoire original. L'Institut des directeurs d'associations est plus connu sous le nom d'Association des directeurs d'associations. Fondé en 1951, cet institut regroupe sur le plan professionnel les directeurs de sociétés canadiennes à but non lucratif, à savoir des organismes éducatifs, professionnels, sportifs, techniques, commerciaux, de santé, de services et de bienfaisance. En réalité nous sommes une société à but non lucratif constituée en vertu d'une loi fédérale.

**Le président:** M. McCorquindale, les associations auxquelles vous faites allusion ont-elles des chartes spéciales ou sont-elles constituées en corporations en vertu de la Loi sur les chambres de commerce?

**M. McCorquindale:** Nos membres proviennent d'associations canadiennes de toutes sortes, dont certaines sont constituées en corporations, alors qu'un grand nombre d'autres ne le sont pas, et certains de nos membres viennent des chambres de commerce d'un bout à l'autre du pays.

**Le président:** Ce n'était pas le sens de ma question. Je cherchais à découvrir la nature exacte des sociétés auxquelles vos membres appartiennent. Sont-elles constituées en corporation en vertu de lois particulières ou de la loi générale sur les chambres de commerce?

**M. Herbert H. Perry, membre de l'Institut des directeurs d'associations:** Non, il y en a de toutes sortes. Dans certains cas, il s'agit de lois particulières; l'organisme pour lequel je travaille par exemple a été constitué en vertu d'une loi du Parlement canadien en 1913. Dans d'autres cas, il s'agit de chambres de commerce, d'autres organismes encore sont constitués en corporation en vertu de lois provinciales et il en est, je suppose, qui n'ont pas du tout le statut d'une corporation. Ai-je répondu à votre question, monsieur?



[Text]

**The Chairman:** Yes. Go ahead, Mr. McCorquindale.

**Mr. McCorquindale:** Under our bylaws the associations that are members of the IAE, as we refer to ourselves, are non-profit membership organizations devoted to serving the mutual interests of the public and of the members of the association with respect to the trades, businesses, activities or the professions in which they are engaged.

It is not intended that the membership should include such organizations as co-operative buying or selling groups, political or labour groups, or any organization, one-third or more of the membership of which is admitted, appointed or designated other than by the association.

Our purpose, for administrators of various organizations, is to encourage and promote the high standards of service and conduct by executives who are professionally employed by associations, and to help them improve their managerial skills.

The voting members of the association represent over 850 association offices across the country, and more than 40 per cent of the members are employed by national associations who are eligible for application of the provisions of Bill S-3.

A recent survey of the membership indicated that through their associations they are in contact collectively with more than six million Canadians in various businesses and voluntary groups. We feel that the Institute of Association Executives can be considered as one of the major authorities on association management in Canada. We work very closely with the Canadian Institute of Organized Management, which is a branch of the Canadian Chamber of Commerce.

With such a large and varied constituency, the institute has encouraged its members, who will be directly affected by the act, to make submissions to focus attention on sections which relate directly to their own operations.

As administrators of various non-profit organizations, we can appreciate, Mr. Chairman, some of the concerns and criticisms of the bill by certain special interest groups. However, we feel that as an association we should restrict our position to concerns on the administration and every-day operation of federal non-profit corporations, particularly association and charitable organizations.

We wish to commend the government on the basic intent of this bill. There is little doubt in our minds that administrators of the proposed law would be compelled to administer more according to law and less under discretionary powers. However, Mr. Chairman, we are sincere in complimenting the authors of the proposed legislation as, in general, we find it incorporates many of the basic principles of good, sound association management.

We appreciate the co-operation received from Mr. Howard's department in ensuring that all of our federal association offices received copies of this bill. However, with such a large bill, there are a few concerns which our membership have, and

[Traduction]

**Le président:** Oui, veuillez poursuivre monsieur McCorquindale.

**M. McCorquindale:** En vertu de nos règlements, les associations membres de l'IDA comme nous aimons à nous appeler, sont des organismes à but non lucratif au service des intérêts réciproques du public et des membres de l'association dans le domaine de leurs affaires, commerce, activités ou professions.

Nous ne cherchons pas à avoir comme membres des organismes qui sont des coopératives d'achat ou de vente, des groupes politiques ou syndicaux ou tout organisme dont un tiers ou plus des membres est admis, nommé ou choisi en dehors de l'organisme.

Et voici nos objectifs pour ce qui est des administrateurs de ces divers organismes; nous cherchons à encourager et à promouvoir des services et une gestion de haute qualité par l'intermédiaire des administrateurs employés à titre professionnel par les associations et à amener ceux-ci à améliorer leurs talents d'administrateurs.

Les membres qui ont le droit de vote au sein de l'Institut, représentent plus de 850 organismes dans le pays et plus de 40 p. 100 des membres sont au service d'organismes nationaux qui tomberaient donc sous le coup des dispositions du projet de loi S-3.

Une enquête récente menée auprès des membres a révélé que leurs organismes les met collectivement en rapport avec plus de 6 millions de Canadiens œuvrant au sein de divers groupes à but lucratif ou non lucratif. L'Institut des directeurs d'associations peut, à notre avis, être considéré comme l'une des grandes autorités en matière de gestion d'organismes au Canada. Nous travaillons en étroite collaboration avec la Canadian Institute of Organized Management, qui relève de la Chambre de commerce du Canada.

La diversité et l'importance de sa représentation ont conduit l'Institut à encourager ses membres, qui seront directement touchés par la loi, à présenter des mémoires pour attirer l'attention sur les paragraphes visant directement leurs activités.

Monsieur le président, en tant qu'administrateurs de divers organismes à but non lucratif nous pouvons évaluer certaines des préoccupations et des critiques du bill formulé par des groupes manifestant un intérêt particulier. Toutefois, en tant qu'association, nous devons limiter nos préoccupations à l'administration et aux opérations journalières des sociétés fédérales canadiennes à but non lucratif, en particulier, les associations et les œuvres charitables.

Nous tenons à louer le gouvernement de l'intention fondamentale du présent bill. Il y a peu de doutes dans notre esprit que les administrateurs de la loi projetée seront obligés de se conformer davantage à la loi et d'avoir moins recours à des pouvoirs discrétionnaires. Toutefois, Monsieur le président, nous sommes sincères en complimentant les auteurs de la loi projetée et, en général, nous estimons qu'elle englobe un grand nombre des principes de base d'une saine gestion en matière d'associations.

Nous avons apprécié la collaboration du ministère de M. Howard qui s'est assuré que tous les bureaux fédéraux d'association avaient reçu des exemplaires du présent bill. Toutefois, étant donné l'importance du bill, quelques questions préoccupent



[Text]

those are the ones that we would like to have the opportunity of discussing this morning.

Our first concern is that under the provisions of the bill it appears that one person may incorporate an association or corporation. That, in our view, is rather contrary to the accepted connotation of the word "association", which usually requires two or more persons or corporations. In our view, the requirements of the present legislation are probably more applicable and meaningful.

Under the definition of "corporation", I think members of the committee will agree that it usually refers to a group of persons who obtain a charter, and the provision gives that group certain rights and privileges distinct from those of individual members of that group.

We noticed that the background paper mentioned that one person may constitute a meeting of directors—a provision, it is said, which may be useful to some foundations. We basically agree with that, Mr. Chairman. However, it is a rather radical change from what the word "incorporation" meant to Canadians in the past, and we would ask the committee to give consideration to that point.

Our second concern is with reference to subclauses 19(1) (b) and (2), which deal with corporate records. No doubt some associations and organizations will probably approach the committee with respect to the large amount of administrative procedures which may be required with respect of lists of members, et cetera. We would particularly like to bring this clause to your attention, because it is assumed by us that the clause, where it refers to minutes, is restricted to the minutes of annual general meetings and special general meetings, and would not, in fact, include committee and subcommittee meetings. We would like further consideration to be given to this clause in order to clarify the point.

**Senator Walker:** Where does it say that it applies only to annual meetings?

**Mr. McCorquindale:** I do not think it says that, but it leaves it up in the air in referring in a general way to minutes of meetings. We feel that there should be more clarification, because, as we all know, many subcommittee meetings are held, and we would submit that major aspects of any association meeting, such as resolutions, et cetera, are usually covered at general and special general meetings. Those are important meetings and are the ones for which records should definitely be kept by any association or organization. Therefore, we would ask for clarification.

Our next concern ties in with our previous one. It is with respect to clause 20(1), which deals basically with access to corporate records. The clause, as presently written, appears to ignore privacy rights of individuals or businesses, and in the case of trade associations could make it possible for a member or an outsider—an unsecured creditor—to obtain information

[Traduction]

pent nos membres et nous aimerions pouvoir en discuter ce matin.

La première est qu'en vertu des dispositions du bill, il semble qu'une personne puisse constituer en corporation une association ou une société. A notre avis, c'est plutôt contraire au sens suggéré et accepté du mot «association» qui exige d'ordinaire deux personnes ou sociétés, ou plus. A notre avis, les exigences de la loi actuelle sont probablement plus appropriées et constructives.

Aux termes de la définition de «société» je pense que les membres du comité seront d'accord sur le fait qu'elle fait d'ordinaire allusion à un groupe de personnes qui obtiennent une charte et les dispositions accordent à ce groupe certains droits et privilèges distincts de ceux d'un membre isolé de ce même groupe.

Nous avons noté que selon la documentation de base, une personne peut constituer une réunion des administrateurs—it est dit que cette disposition peut être utile pour certaines fondations. Monsieur le président, nous sommes fondamentalement d'accord. Toutefois il s'agit d'une modification plutôt radicale de ce que signifiaient par le passé pour les Canadiens les mots «statut constitutif» et nous demandons au Comité d'examiner cette question.

Notre deuxième préoccupation a trait à l'alinéa 19(1)b) et au paragraphe (2) qui se rapportent aux livres. Il ne fait pas de doute que certaines associations et organismes feront probablement des démarches auprès du Comité relativement aux procédures administratives importantes qui peuvent être nécessaires en ce qui concerne la liste de leurs membres, etc. Nous voudrions attirer particulièrement votre attention sur cet article parce que nous présumons que lorsqu'il s'applique aux procès-verbaux, il se limite à ceux des réunions générales annuelles, ainsi qu'aux réunions générales spéciales, et ne s'applique pas en fait aux réunions du Comité et du sous-comité. Nous désirerions que cet article fasse l'objet d'un examen complémentaire afin de clarifier la question.

**Le sénateur Walker:** Où est-il précisé que l'article ne s'applique qu'aux réunions annuelles?

**M. McCorquindale:** Je ne pense pas qu'il donne cette précision mais il le laisse à penser en se reportant de façon générale aux procès-verbaux des réunions. Nous pensons que la question devrait être éclaircie parce que, comme nous le savons tous, il y a de nombreuses réunions de sous-comités et nous faisons valoir que les aspects importants de toute réunion d'une association, tels que les résolutions, etc. sont d'ordinaire étudiées aux assemblées générales et aux assemblées générales spéciales. Il s'agit là de réunions importantes dont toute association ou organisation doit tenir des procès-verbaux précis. En conséquence nous demandons des éclaircissements sur cette question.

Notre préoccupation suivante est reliée à la précédente. Elle a trait au paragraphe 20(1) qui traite fondamentalement de la consultation. Ce paragraphe, tel que rédigé à l'heure actuelle, semble ne pas tenir compte du droit privé des individus ou des entreprises et, dans le cas d'associations commerciales, il pourrait rendre impossible pour un membre ou un profane—

[Text]

from associations or corporations, which could be prejudicial to the interests of its members who, in many cases, are competitors with one another.

We submit that this applies particularly to trade associations and unions who bargain collectively, and internal meetings deserve, in our opinion, total confidentiality. This reverts back to our position on clause 19.

The reason for the provision of clause 20, making corporate records available to creditors, is not understood by the institute, and, in our view, further ignores the normal rights of privacy. We suggest that it should not be possible for an unsecured creditor to be able to obtain those records, with the exception of those which come under the provisions of clause 19(1) (a), which are basically the articles and bylaws of various organizations—and those are usually available, in any case.

We feel that, through the accepted principles of business management, creditors are not automatically afforded those procedures and should be expected to base their decisions on extending credit or collecting accounts in the same way as in the business sector.

If this suggestion is not entirely acceptable to the committee, Mr. Chairman, perhaps consideration could at least be given to changing the clause to afford only secured or preferred creditors access to corporate records. Possibly the intent was not to allow unsecured creditors to have access to those records, but the clause, as it now reads, could possibly be interpreted as meaning that the intent was to refer to member creditors in various organizations who may have put up money, debentures or bonds to finance part of that organization. Certainly, we would have no objection to those people having access to the records, as defined in the proposed legislation.

**The Chairman:** Mr. McCorquindale, I would expect that in the agreement which a secured creditor has with the association, the company would agree to make available to a secured creditor, upon request, the current records of the company; but in the case of unsecured creditors who have an agreement, even though they do not have security, they may advance money on terms. In that event, I would think that, barring a prohibition made in Bill S-3, the agreement would operate and force the association to make available those records. Have you any comment to make on that?

**Mr. McCorquindale:** Mr. Chairman, perhaps I could ask Mr. Perry to respond to that.

**Mr. Perry:** I quite agree. I think that is very reasonable and very likely. Our concern is that clause 20(1) says "members and creditors". I think that the word "creditor", in common usage, means someone to whom you owe money, and that could be a person or a firm from whom you made a purchase yesterday.

[Traduction]

créancier chirographaire—l'obtention de renseignement auprès des associations ou sociétés, si ces renseignements pouvaient être préjudiciables aux intérêts de ses membres qui, souvent, luttent de concurrence.

Nous sommes d'avis que cela s'applique particulièrement aux associations commerciales et aux syndicats qui négocient collectivement et dont les réunions privées méritent à notre avis de jouir d'un caractère confidentiel total. Ceci nous ramène à notre position adoptée pour l'article 19.

L'Institut ne comprend pas le pourquoi des dispositions de l'article 20, lequel stipule que les livres de la société doivent être mis à la disposition des créanciers et, à notre avis, cet article fait fi des droits habituels concernant la vie privée. Nous croyons qu'on ne devrait pas permettre à un créancier non garanti d'avoir accès à ces livres, à l'exception de ceux qui relèvent des dispositions de l'alinéa 19(1)a) et qui sont fondamentalement les statuts et règlements des diverses organisations;—auxquels on a habituellement accès, de toute façon.

Nous estimons qu'en raison des principes reconnus de gestion des affaires, les créanciers ne jouissent pas automatiquement de ces privilèges et l'on devrait s'attendre à ce qu'ils fondent leurs décisions lorsqu'ils doivent consentir un prêt ou recouvrer des comptes de la même façon qu'on procéderait dans le monde des affaires.

Si cette suggestion n'est pas entièrement acceptable par le Comité, Monsieur le président, on pourrait peut-être au moins songer à modifier l'article afin de ne permettre l'accès aux livres de la société qu'aux créanciers garantis ou privilégiés. L'intention n'était probablement pas de permettre aux créanciers non garantis d'avoir accès à ces livres, mais l'article, dans sa forme actuelle, pourrait peut-être signifier qu'on avait l'intention d'inclure les créanciers ou les créanciers membres de diverses organisations qui peuvent avoir investi de l'argent, ou des obligations afin de financer une partie de cette organisation. Nous n'aurions certes aucune objection à ce que ces personnes aient accès aux livres, comme cela est défini dans la mesure législative proposée.

**Le président:** Monsieur McCorquindale, je m'attendrais que dans un entente conclue entre un créancier garanti et l'association, la société accepterait de mettre à la disposition d'un créancier garanti, sur sa demande, les registres courants de la société; mais dans le cas de créanciers non garantis qui ont conclu une entente, même s'ils n'ont aucune garantie, ils peuvent avancer de l'argent selon certaines conditions. Dans ce cas, je crois qu'à moins d'une interdiction faite dans le bill S-3, l'entente serait valable et obligerait l'association à lui laisser consulter ses livres. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. McCorquindale:** Monsieur le président, je pourrais peut-être demander à M. Perry de répondre à cette question.

**M. Perry:** Je suis tout à fait d'accord. Je crois que c'est très raisonnable et très vraisemblable. Nous nous préoccupons du fait que l'article 20(1) stipule «sociétaires et créanciers». Je crois que le nom «créancier» selon l'usage habituel, signifie quelqu'un à qui vous devez de l'argent et cela pourrait bien



[Text]

**The Chairman:** Yes. If you do not have this provision in the bill, it could still be achieved by agreement.

**Mr. Perry:** Oh, yes, quite.

**Senator Cook:** If it includes a person from whom you made a purchase yesterday, but if you paid him, he would cease to be a creditor, would he not?

**Mr. Perry:** Yes, he would, and an excellent way to get your bills paid promptly would be by coming and asking to search the association's records.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, in a non-profit organization why is it so necessary to keep everything secret? Why would there be an objection to letting members, creditors, or agents look at these things? It is supposed to be a non-profit association, with mutual interests.

**The Chairman:** There might be a reason for keeping membership lists secret. When I say "secret," that may be subject to certain terms and conditions. But you know how lists are bandied about, if they become available.

**Mr. Perry:** I think, if I may say so, that it is easy to think of non-profit or not-for-profit corporations, as not competing; but in fact they do. I represent a profession which happens to be part of the accounting profession. We ourselves are very competitive. Firstly, we are competing at the college and university level for intelligent young people, and are trying to compete with other professions in recruiting our normal share, or desired share, of people to enter the profession. Then we are competing with our members' interests. Not-for-profit associations move forward on the backs of volunteers, who have other interests, whether it be their hobby, their church, their social club, their service club, their recreation or just plain laziness, so that we compete by means of the form of membership benefits we offer. We compete with other associations in the same area. We compete, in a competitive environment, with regard to our conventions, in the form of attracting people to attend. The seminars we put on are competing with other seminars of a like nature. Certainly, there is no desire to operate behind a veil of secrecy at all. Members have, and are given, every right to see these things, but there is a competitive atmosphere, even though we are non-profit, and, perhaps charitable.

The point about the mailing lists is a good one. Members react with hostility if they feel that they are being used by means of the mailing list. When a person joins our particular group, and is suddenly besieged with offers of retirement savings plans, or life insurance, or health benefit insurance, and he traces that back to the association, he feels he has been ill used, and his name peddled or merchandised.

[Traduction]

être une personne ou une société à qui vous avez acheté quelque chose hier.

**Le président:** Oui. Si vous n'aviez pas cette disposition dans le bill, vous pourriez toujours vous entendre à ce sujet.

**M. Perry:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Cook:** Si cela inclut une personne à qui vous avez fait un achat hier, achat que vous avez payé, cette personne ne cesserait-elle pas alors d'être un créancier?

**M. Perry:** En effet, et vous disposeriez ainsi d'un excellent moyen de vous faire payer très rapidement, c'est-à-dire de vous rendre sur place et de demander de consulter les livres de l'association.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, dans une société à but non lucratif pourquoi est-il si nécessaire que tout soit gardé secret? Pourquoi y aurait-il objection à laisser les sociétaires, les créanciers ou les mandataires prendre connaissance de ces choses? Nous sommes censés avoir affaire à une association sans but lucratif avec des intérêts mutuels.

**Le président:** Les listes de sociétaires ne sont peut-être pas divulgués, pour une certaine raison. Je dis «pas divulgués», mais il existe peut-être certaines réserves. Mais vous savez ce que deviennent les listes, lorsqu'elles sont distribuées.

**M. Perry:** Si vous me le permettez, on pense trop facilement que les sociétés à but non lucratif ne sont pas concurrentielles mais ce n'est pas vrai. Je représente une profession qui s'intéresse à la comptabilité. Nous sommes très concurrentiels. La concurrence se fait tout d'abord au niveau du collège et de l'université où nous cherchons à recruter de jeunes gens intelligents, elle se fait ensuite avec les autres professions afin de recruter le personnel désiré. Les intérêts des sociétaires nous font également concurrence. Les associations à but non lucratif emploient des bénévoles, qui ont d'autres intérêts ailleurs. Il peut s'agir d'un violon d'Ingres, d'une église, d'un club social, d'une association d'entraide, de loisirs, ou simplement de la paresse, si bien que la concurrence se fait au niveau des avantages que nous offrons à nos sociétaires. D'autres associations similaires nous font concurrence. Nos congrès se font concurrence car il faut essayer d'attirer le plus de personnes possible. Les colloques que nous organisons font concurrence à d'autres colloques de même nature. Mais nous ne voulons certainement pas nous cacher derrière un voile. Les sociétaires ont le droit d'aller à droite et à gauche mais il existe une atmosphère concurrentielle bien que nous soyons une association à but non lucratif et, en réalité, on pourrait même dire une société de bienfaisance.

Vous avez eu raison de soulever la question des listes d'adresses. Les sociétaires réagissent avec hostilité s'ils sentent qu'on les utilise par l'intermédiaire d'une liste d'adresses. Lorsqu'une personne devient membre de notre groupe et qu'elle reçoit subitement des centaines d'offres de régimes d'épargne-retraite, d'assurance-vie, d'assurance-maladie, et qu'elle se rend compte que l'association a donné son nom, elle estime qu'elle a été trompé et que son nom a été colporté ou marchandé.



[Text]

**The Chairman:** I notice that in clause 20(4) a person who requires a basic list—and I take it that under the bill that would include creditors and members—has to make a declaration.

**Mr. Perry:** Yes.

**The Chairman:** Now, it seems to me that if this section were broad enough there might be provision for punitive damages, and special damages, as well as general damages, if the list gets into circulation. If you could determine which person in possession of the list made the distribution, you could include the whole group who were furnished with lists, and they would have to defend themselves. That might be a way of dealing with it. What do you think of that?

**Mr. Perry:** I think it would be difficult and would tend to be, as it were, the reverse of a class action type of situation, which I understand to mean a group suing one individual or one corporation.

**The Chairman:** It would be a test of the sincerity of the request that a member's list not be disclosed, or be disclosed under constraints.

**Mr. Perry:** Yes, quite so.

**The Chairman:** Therefore, I expect that you might support an idea of that kind.

**Mr. Perry:** Yes. I support the first portion of the argument. I think, in your hypothesis, you said that if you could not identify the leakage, then you might have to take some sort of action against all the people who acquired lists.

**The Chairman:** And why not?

**Mr. Perry:** I think it would be difficult and cumbersome.

**Mr. McCorquindale:** I wonder if I might just add something to this. I believe the authors of the bill have taken this into consideration to some extent, because under clause 20(8) they do say that:

(8) A list of members obtained under this section shall not be used by any person except in connection with

(a) an effort to influence the voting of members of the corporation; or

(b) any other matter relating to the affairs of the corporation.

I think we can accept that part of the clause, because it does appear to give some protection to the corporate records; but, in all honesty, in general we certainly would accept that the members are entitled, in any organization, to have access to the records of the membership or association that they belong to; so I think that whereas we are concerned about these clauses, we would like the committee to guard against any Tom, Dick or Harry having access to these records. We are certainly not saying, though, that we wish to have the records of non-profit corporations secretive, in general. It is just that they must be given some consideration, like a normal, profit corporation.

As I say, also, getting back to the definition of "creditor", in our opinion it definitely needs looking at again, and we would like clarification on this. In business, no creditor automatically

[Traduction]

**Le président:** Je remarque, au paragraphe 20(4), qu'une personne qui a besoin d'une liste principale—et d'après le projet de loi, cela s'appliquerait également aux sociétaires et aux créanciers—doit faire une déclaration.

**M. Perry:** Oui.

**Le président:** Il me semble que cet article pourrait prévoir des dommages primitifs, spéciaux et généraux, si la liste était divulguée. Si on pouvait savoir qui a distribué la liste, on pourrait poursuivre toutes les personnes qui sont en possession de cette liste et elles auraient à se défendre. Ce serait peut-être une façon de résoudre le problème. Qu'en pensez-vous?

**M. Perry:** Ce serait difficile, à mon avis, et nous aurions affaire à une action collective inversée, c'est-à-dire, qu'un groupe poursuivrait un individu ou une société.

**Le président:** Il s'agirait d'un critère prouvant la sincérité de la demande selon laquelle la liste d'un sociétaire ne devrait être ni divulguée ni divulguée sous contrainte.

**M. Perry:** Oui. Vous avez raison.

**Le président:** Vous devriez donc soutenir une idée de ce genre.

**M. Perry:** Je soutiens la première partie de votre argument. Selon vous, si on ne peut pas identifier la source de la fuite, il faut donc poursuivre tous ceux qui sont en possession de cette liste.

**Le président:** Et pourquoi pas?

**M. Perry:** Ce serait difficile et gênant.

**M. McCorquindale:** Je voudrais, si vous me le permettez, faire la remarque suivante. Je crois que les auteurs du projet de loi ont tenu compte de cet élément, car on peut lire au paragraphe 20(8).

(8) La liste des sociétaires obtenue en vertu du présent article ne peut être utilisée que dans le cadre:

(a) des tentatives en vue d'influencer le vote des sociétaires, ou

(b) de toute autre question concernant les affaires internes de la société.

Je pense que nous pouvons accepter cette partie de l'article, car une certaine protection est, semble-t-il, accordée aux registres des sociétés. Mais, en toute honnêteté, il est certain que les sociétaires peuvent, dans toute organisation, avoir accès aux registres de l'association à laquelle ils appartiennent. Par conséquent, bien que ces articles nous préoccupent, nous préférons que le Comité ne se mêle pas de ces questions. Nous ne voulons pas dire cependant que les registres des sociétés à but non lucratif doivent rester secrets. On doit simplement leur accorder une certaine considération, comme à toute société normale à but lucratif.

En outre, pour en revenir à la définition du terme «créanciers», elle doit, à notre avis, être revue et clarifiée. En affaires, aucun créancier n'a, d'office, accès aux registres, mais, comme

[Text]

has access to records, but as you say, Mr. Chairman, if, in order to do business or finance anything, a special agreement is written up, then, of course, that must be honoured, in any case.

**The Chairman:** You appreciate that clause 20(9), on page 15, provides for an offence, and a penalty of \$5,000, or a term of imprisonment not exceeding six months, or both. Now, the difficulty, of course, would be proof, and the course I suggested would simplify the matter of proof and put the burden on the member, or the creditor, of establishing that he did not do it. I gather you do not support that.

**Mr. Perry:** I think I do not support it.

**The Chairman:** I see. Why?

**Mr. Perry:** I think it is a very difficult thing to prove.

**The Chairman:** You miss the point. I said that because it is so difficult to prove the assumption would be that those who are in possession of the lists—some one or more or all of them—if they make unauthorized disclosure, would have to prove that they did not, rather than have the company establish that they did.

**Mr. Perry:** Is it not unusual, sir, to require persons to prove their innocence rather than have the accuser attempt to prove their guilt?

**The Chairman:** It is a question of whether you really want an effective provision. Do you think the criminal remedy of a fine of \$5,000 or six months in jail, or both, is terrifying enough in its impact?

**Mr. Perry:** I would hope so.

**The Chairman:** Well, it would depend on what the rewards would be for the unauthorized use. Are there any questions on that point?

**Senator Laird:** I hope they do not compete with lawyers, Mr. Chairman. They spoke of competition with so many organizations that I would hate to see them competing with the lawyers.

**Senator Walker:** I think we are safe.

**Senator Laird:** It would be a hard form of competition.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Arthur Bullied, Member, Institute of Association Executives:** There is one other aspect of that, which is that an association that does not carry a reasonable operating balance of money might be in a position where it could take this matter to court but it does not have the money to do so, and, therefore, would be overridden by the fact that it does not have the necessary funds to support that kind of legal action.

**The Chairman:** That is a problem which always exists in connection with an assertion of any right, is that not correct?

**Mr. Perry:** Yes.

**The Chairman:** This would be a civil remedy.

Are there any other questions on that point?

Go ahead, Mr. McCorquindale.

[Traduction]

vous l'avez dit, monsieur le président, s'il y a un accord spécial, il doit évidemment être respecté.

**Le président:** Le paragraphe 20(9), page 15, prévoit une amende de \$5,000 et un emprisonnement de six mois ou l'une de ces peines. Il est difficile d'établir des preuves, et la proposition que j'ai faite simplifierait cette question et mettrait la charge de la preuve sur le sociétaire ou sur le créancier qui devra établir qu'il ne l'a pas fait. Je suppose que cette idée vous déplaît.

**M. Perry:** Je n'approuve pas cet article.

**Le président:** Je vois. Pourquoi?

**M. Perry:** Je crois que c'est là une chose très difficile à prouver.

**Le président:** Vous avez mal saisi. J'ai dit que parce que c'est un délit difficile à prouver, ceux qui auraient une partie de l'ensemble des listes en leur possession devraient, s'ils ont révélé des renseignements sans autorisation, prouver leur innocence au lieu de confier à la société le soin de prouver leur culpabilité.

**M. Perry:** N'est-il pas inhabituel, monsieur, d'exiger qu'une personne prouve son innocence plutôt que de laisser le fardeau de la preuve à l'accusateur?

**Le président:** La question est de savoir si l'on veut une disposition efficace ou non. Croyez-vous que le recours criminel d'une amende de \$5,000 ou de six mois de prison, ou les deux, soit suffisamment efficace?

**M. Perry:** Je l'espère.

**Le président:** Cela dépendrait du montant qu'on offrirait à l'informateur pour l'inciter à divulguer des renseignements confidentiels. Avez-vous d'autres questions à ce sujet?

**Le sénateur Laird:** J'espère que le ministère ne veut pas concurrencer les avocats, monsieur le président. On a parlé de la concurrence au sujet de tant d'organismes que je n'aimerais pas les voir concurrencer les avocats.

**Le sénateur Walker:** Je crois que nous n'avons rien à craindre de ce côté.

**Le sénateur Laird:** La concurrence serait dure, monsieur.

**Le président:** En effet.

**M. Arthur Bullied, membre de l'Institut des directeurs d'associations:** La question comporte un autre aspect: il se peut dans certains cas qu'une société qui pourrait justifier sa cause devant les tribunaux n'ait pas les fonds nécessaires pour intenter des poursuites judiciaires et soit lésée de ce fait.

**Le président:** Ce problème existe dans tous les cas de revendication de droits, n'est-ce pas?

**M. Perry:** Oui.

**Le président:** Il s'agirait d'un recours civil.

Avez-vous d'autres questions à ce sujet?

Vous avez maintenant la parole, monsieur McCorquindale.



[Text]

**Mr. McCorquindale:** Thank you, Mr. Chairman.

The fourth concern we have deals with clause 117. We wish to bring that to the attention of the committee specifically because it could introduce a paradoxical situation for Canada in relating to international policy. This section, by the way, Mr. Chairman, deals with meetings outside of Canada.

**The Chairman:** What clause did you say that was?

**Mr. McCorquindale:** Clause 117. With respect to any paradoxical situation relating to international policy, ministries and organizations of the federal government are negotiating with the government of the United States in order to exempt Canada from an existing U.S. law which, although it does not really prohibit the associations of that country from holding meetings off shore, does inhibit them by determination of costs that may be income tax exempt and by additional delegate attendance requirements. As far as the IAE is concerned, we are certainly not advocating that Canadian corporations hold their meetings outside of Canada, we just wish to bring it to your attention. The interpretation, in our submission, Mr. Chairman, could be that one member of an association or a corporation voting against holding an offshore annual meeting could, in fact, block an action approved by the board of directors and agreed to by a majority of the members voting in favour of an offshore locale for their meeting.

**The Chairman:** I take it you would prefer majority rule instead of absolute rule?

**Mr. McCorquindale:** I think we would, sir, under practically any circumstances. It would seem, Mr. Chairman, that any section in this bill which would make it difficult or virtually impossible for a Canadian non-profit corporation or organization to participate in offshore meetings, would jeopardize any form of reciprocal legislation between Canada and the United States which is now being sought.

**The Chairman:** Are you thinking of trade associations in particular?

**Mr. McCorquindale:** Any form of association or corporation, Mr. Chairman. We understand that in the past two to three years the convention and tourist industry of Canada has suffered greatly in millions of dollars loss of revenue because of the Act which was brought into effect in the United States. That Act made it practically impossible for corporations and associations in the United States to consider coming to meetings in other countries.

We do understand that, with lobbying from the Canadian government and from the various hotel, tourist and convention bureaux across Canada, some exemptions, if they have not already gone through Congress, are very close to being concluded. We bring this section to your attention because if there is any indication that we are going to put up the blinds to prevent travel between Canada and the United States, we feel that Canadians are going to suffer.

[Traduction]

**M. McCorquindale:** Je vous remercie, monsieur le président.

Le quatrième point que nous aimerions souligner se rapporte à l'article 117. Nous désirons attirer l'attention du comité sur cet article puisqu'il pourrait créer une situation paradoxale pour le Canada, en ce qui concerne la politique internationale. Soit dit en passant, cet article, Monsieur le président, porte sur les assemblées tenues à l'extérieur du Canada.

**Le président:** De quel article s'agit-il?

**M. McCorquindale:** L'article 117. En effet, des ministères et des organismes du gouvernement fédéral négocient actuellement avec le gouvernement des États-Unis afin d'obtenir que le Canada soit exempté de l'application d'une loi américaine qui, bien qu'elle n'empêche pas réellement les associations de ce pays de tenir leurs assemblées à l'étranger, les décourage de le faire en ne leur permettant pas de déduire de leurs impôts les frais occasionnés par la tenue de ces assemblées et en rendant plus sévères les conditions régissant le nombre de délégués. L'IDA ne conseille certes pas aux sociétés canadiennes de tenir leurs assemblées à l'extérieur du Canada. Nous voulons simplement attirer votre attention sur cette question. Comme nous l'avons exposé dans notre mémoire, Monsieur le président, cet article pourrait s'interpréter de la façon suivante: un membre d'une association ou d'une société qui voterait contre la tenue à l'étranger de l'assemblée annuelle pourrait faire échec au désir du conseil de direction et de la majorité des membres.

**Le président:** J'en déduis que vous préférez une décision prise par la majorité plutôt qu'une absolue?

**M. McCorquindale:** Je crois que c'est préférable, dans presque tous les cas. Je crois, monsieur le président, que tout article dans ce projet de loi qui viserait à rendre difficile ou presque impossible à une société ou organisation canadienne à but non lucratif de participer à des assemblées tenues à l'étranger entraverait les négociations actuelles en vue de l'adoption d'une loi réciproque entre le Canada et les États-Unis.

**Le président:** Songez-vous aux associations commerciales en particulier?

**M. McCorquindale:** A toute forme d'association ou de corporation, monsieur le président. Nous estimons qu'il y a eu, au cours des deux ou trois dernières années, une baisse du tourisme et du nombre de congrès tenus au Canada, ce qui s'est traduit par une perte se chiffrant dans les milliards de dollars en raison de la loi adoptée aux États-Unis. Cette loi faisait en sorte qu'il était pratiquement impossible aux associations et corporations des États-Unis de songer à tenir leurs réunions dans d'autres pays.

D'après nos renseignements, suite à des démarches de la part du gouvernement canadien et de divers représentants d'hôtels, de centres touristiques et de centres de congrès dans tout le Canada, il semblerait que le Sénat pourrait faire certaines exceptions, s'il ne l'a pas déjà fait. Nous vous signalons cet article parce que si l'on prend des mesures pour empêcher les voyages entre le Canada et les États-Unis, nous croyons que les Canadiens en souffriront.



[Text]

**The Chairman:** Clause 117(1) and (2) does not prohibit meetings outside of Canada, but may make it more difficult to hold a meeting if you required unanimous approval of the voting members.

**Mr. McCorquindale:** That is right, Mr. Chairman. Perhaps our interpretation of the section may not be quite correct, but we are saying that it could easily be read into this section that one member could prevent this from happening. However, under clause 117(2) it does seem that any person attending an offshore meeting, by his attendance is agreeing to the meeting being held there unless he is there for the express purpose of proving that the meeting is unlawful. If that is the case, we do not see too much wrong with that, but we would suggest that perhaps the wording could be improved to declare the intent.

**The Chairman:** Your basic objection is that it requires the consent of all voting members rather than just a majority?

**Mr. McCorquindale:** As a principle, we feel that the majority of an association should determine the business carried on by that organization.

**The Chairman:** Are there any questions on that?

**Senator Cook:** It seems to me that the distinction is a little awkward because you could have a meeting called outside of Canada and then, when the meeting is held, some fellow objects. Surely his objection should be registered at the time the meeting is called, not at the time the meeting is held?

**The Chairman:** It would save the cost of the meeting.

**Senator Cook:** Yes. It says:

Notwithstanding subsection (1), a meeting of members of a corporation may be held outside Canada if all the members entitled to vote at that meeting so agree . . .

You are not going to know until the meeting is actually held whether it is in order or not because when the meeting is held some fellow may suddenly object.

**The Chairman:** You say the timing for objections is wrong?

**Senator Cook:** Yes.

**The Chairman:** Are there any other comments?

**Mr. McCorquindale:** I just wonder, Mr. Chairman, whether Mr. Rod Thomson from the group has anything further he would like to add to that, as he is directly involved with the tourist industry in Canada.

**Mr. Rod H. Thomson, Member Institute of Association Executives:** Mr. Chairman, I feel that from an IAE standpoint the main points have been made. I think the two points that have been made are, that the objection should be made before the fact rather than at the time of the meeting, coupled with the fact that unanimous consent should certainly not be required for an offshore meeting. Those really are the major objections relative to whether or not this would create a paradoxical situation with the current lobbying with Washington regarding that legislation. I am not sure that this is necessarily going to have that kind of effect, unless it was

[Traduction]

**Le président:** Les paragraphes (1) et (2) de l'article 117 ne dépendent pas de tenir des réunions à l'étranger; mais ces dispositions peuvent rendre telle entreprise plus difficile si on exige l'unanimité des membres ayant le droit de vote.

**M. McCorquindale:** C'est vrai, monsieur le président: peut-être interprétons-nous mal cet article, mais nous disons qu'il serait facile de l'interpréter ainsi et qu'un membre pourrait empêcher cette situation de se produire. Toutefois, en vertu du paragraphe 117 2) il semblerait que toute personne participant à une réunion tenue à l'étranger signifie, par sa présence, son consentement, à moins qu'elle n'y soit que dans le but de prouver que la réunion est illégale. Si tel est le cas, nous n'avons aucune objection, mais nous disons que le libellé de l'article pourrait être amélioré pour en préciser l'intention.

**Le président:** En somme, vous vous opposez au fait qu'il faut recueillir le consentement de tous les membres ayant le droit de vote plutôt que celui d'une simple majorité?

**M. McCorquindale:** En principe, nous estimons que la majorité des sociétaires devrait décider des délibérations de cette organisation.

**Le président:** Y a-t-il des questions à ce sujet?

**Le sénateur Cook:** Il me semble que ce serait une distinction un peu gauche puisque l'on pourrait convoquer une assemblée à l'extérieur du Canada et, lorsque celle-ci aurait eu lieu, quelqu'un pourrait y faire objection. Cette objection pourrait sincèrement être soulevée au moment où l'assemblée est convoquée et non au moment où elle a lieu?

**Le président:** On ferait ainsi l'économie d'une assemblée.

**Le sénateur Cook:** Oui. L'article dit:

Par dérogation au paragraphe (1), les assemblées peuvent, avec le consentement de tous les sociétaires habiles à y noter, se tenir à l'étranger . . .

Vous n'en saurez rien avant que l'assemblée ait lieu, que ce soit régulier ou non puisque quelqu'un peut tout à coup s'y opposer.

**Le président:** Vous dites que le moment de manifester son opposition est mal choisi?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires?

**M. McCorquindale:** Je me demande, monsieur le président, si M. Rod Thomson ne voudrait pas ajouter quelque chose à cela puisqu'il s'occupe de l'industrie touristique au Canada.

**M. Rod H. Thomson, membre de l'Institut des directeurs d'Association:** Monsieur le président, je crois que l'on a touché à tous les principaux aspects qui concernent l'Institut des Directeurs des Associations. On a, je crois, fait ressortir deux points: qu'il vaudrait mieux signaler son opposition avant la convocation de l'assemblée plutôt qu'après et qu'il ne faudrait pas exiger un consentement unanime pour la tenue d'une assemblée à l'extérieur du pays. Ce sont vraiment les deux principales objections dont il faut tenir compte pour éviter de se trouver dans une situation paradoxale ou les pressions exercées à Washington au sujet de cette loi. Je ne sais pas au

[Text]

indicated that offshore meetings could not be held—period. I feel that if it were remedied to the point of having a majority vote, this would suffice.

**The Chairman:** The form of the clause does not prohibit an offshore meeting.

**Mr. Thomson:** Except for practical purposes, sir.

**The Chairman:** The importance of any one member in relation to the meeting is such that it could render a meeting impossible to be held.

**Senator Cook:** It does not say when he has to render his objection. He may attend the meeting, be dissatisfied with what takes place and then object.

**The Chairman:** If he does not get his way at the meeting he can object.

**Senator Cook:** Yes. It would be a ridiculous state of affairs.

**Mr. McCorquindale:** The last main concern we have is with respect to clause 124(1), which deals with quorums. Basically we are saying that the clause is rather vague and requires further clarification. We feel that it can be interpreted in two ways. A majority of any number of voting members present can transact business at a meeting, or a majority of the total number of voting members must be present at a meeting to transact business. If the intent is that, in the event of a corporation's bylaws not providing quorum requirements for a corporation, a quorum is 50 per cent plus one member of the total eligible voting members, possibly we can accept this, but we would suggest a revision of the wording. The necessity to have the majority of members at a meeting is rather difficult to fulfil. For example, a national association with a membership of 1,500 persons would find it difficult to have a total attendance of more than one-third, 500.

**Senator Barrow:** In person or by proxy?

**Mr. McCorquindale:** There are provisions in the bill, I believe, for proxy voting, and we have no comment on that.

**Senator Barrow:** But that is what the clause says:

... a quorum of members is present at a meeting of members if the members... are present in person or represented by proxy.

**Mr. McCorquindale:** We are basically saying that we just feel that clause needs to be clarified in general. We realize that the prudent decision of any non-profit corporation is to ensure that the corporation's bylaws cover the quorum requirements relevant to its operation and the general geographical scope of the organization. I think that should be contained in all bylaws, but from the point of view of the bill itself we do not wish to see an ambiguous clause there. It led to a lot of discussion in our committee, and we are still not too sure what is intended as to the requirements of a quorum if the bylaws of the organization do not spell it out clearly.

[Traduction]

juste quel en sera l'effet à moins qu'on ait demandé de ne pas tenir d'assemblée à l'extérieur du pays, un point c'est tout. Je crois que si l'on pouvait améliorer la situation en ayant un vote majoritaire, cela suffirait.

**Le président:** La présentation de l'article n'exclut pas la possibilité de tenir une assemblée à l'extérieur du pays.

**M. Thomson:** Sauf pour des raisons d'ordre pratique, monsieur.

**Le président:** L'importance donnée à cet égard à tout sociétaire est telle qu'il pourrait empêcher la tenue de cette assemblée.

**Le sénateur Cook:** Il n'est pas dit à quel moment il doit présenter ses objections. Il peut assister à l'assemblée, être mécontent de ce qui s'y passe et s'y opposer ensuite.

**Le président:** Il peut présenter des objections si l'assemblée ne lui donne pas satisfaction.

**Le sénateur Cook:** Oui. Ce serait vraiment ridicule.

**M. McCorquindale:** Notre dernière et principale critique concerne le paragraphe 124(1), qui traite des quorums. Essentiellement, nous estimons que l'article est plutôt vague, et qu'il faudrait le préciser davantage. Il peut en effet s'interpréter de deux manières. Une majorité de tout nombre de sociétaires habilités à voter et présents, peut délibérer lors d'une assemblée, ou une majorité du nombre total de sociétaires habilités à voter doit être présents à une assemblée pour y délibérer. Si l'on veut, au cas où les règlements d'une société ne prévoient rien à cet égard que le quorum soit de 50 p. 100 plus un sociétaire du total des sociétaires habilités à voter, nous pourrions l'accepter, mais nous proposons une révision du libellé. La nécessité d'avoir la majorité des sociétaires à une assemblée est assez difficile à réaliser. Par exemple, une association nationale comptant 1500 personnes aurait du mal à obtenir une participation totale de plus du tiers de ses membres, soit de 500 sociétaires.

**Le sénateur Barrow:** Présents ou représentés?

**M. McCorquindale:** Le projet de loi prévoit, me semble-t-il, des dispositions pour le vote par procuration, et nous n'avons rien contre cela.

**Le sénateur Barrow:** Mais c'est ce que stipule l'article:

le quorum est atteint lorsque la majorité des sociétaires... sont présents ou représentés.

**M. McCorquindale:** Essentiellement, nous voulons dire qu'en général cet article devrait être plus clair. Nous comprenons fort bien que toute société à but non lucratif tient par prudence à s'assurer que ses règlements prévoient des exigences en matière de quorum, concernant ses activités et l'étendue générale, géographique de l'organisation. J'estime que tout cela devrait être contenu dans tous les règlements, mais pour ce qui est du projet de loi, nous ne souhaitons pas qu'il présente des dispositions ambiguës. Cela a donné lieu à énormément de discussions au sein de notre comité et nous ne savons pas encore très bien ce que doivent être les exigences



[Text]

**The Chairman:** If you provided that where a quorum of voting members is present it shall constitute a meeting for all purposes, that would deal with the point, would it not? I would assume that a quorum means a majority, but you are still stuck with the point of majority of the voting members.

**Mr. McCorquindale:** Is it the majority of the voting members?

**The Chairman:** Or the majority of those present.

**Mr. McCorquindale:** That is what we feel should be the practical application. We agree that the bylaws should say what the minimum attendance should be. We do not see it as a big problem with our own members, because we will advise them on that when the bill becomes law. I guess we would all agree that the bill must make it clear, regardless of where the non-profit corporation is and who is incorporating it, so that they at least know what the requirements are for sure.

**The Chairman:** I suppose conceivably where there is a large membership it may be difficult to get a majority of the voting members, who may have to travel some distance to get to a meeting, so as to constitute a majority to transact business.

**Senator Cook:** It may be only a routine meeting and they don't want to travel a long distance.

**Senator Laird:** Mr. McCorquindale, you mentioned discussion in your committee. I would like to know how you arrived at these representations in your brief. Did you, the IAE, circulate all your members, get their opinions and then make a synthesis of their opinions and represent them here?

**Mr. McCorquindale:** Through Mr. Howard all the federal association members received a copy of this bill. Like most associations, this committee, under myself as legislation chairman, was directed to study it in detail. We received comments on the quorum clause, that what a quorum is was not easily definable if the bylaws do not spell it out clearly.

**Senator Laird:** I am going further than that. I am not concerned with that point alone. How did you go about preparing your whole brief? Was it after communicating with every one of your members and getting their opinion?

**The Chairman:** In other words, is this a consensus?

**Senator Laird:** That is right.

**Mr. McCorquindale:** It is from the returns that we had, yes.

**Senator Laird:** That is what I wanted to find out. How was your committee set up? You say you were the chairman. Are you speaking of a committee of the IAE?

[Traduction]

relatives au quorum si les règlements de l'organisation ne le stipulent pas de manière claire.

**Le président:** Cette question serait réglée, n'est-ce pas, si l'on disait que la présence d'un quorum de sociétaires habilités à voter constituera à toutes fins utiles une assemblée. Je suppose qu'un quorum signifie une majorité, mais la question de la majorité des sociétaires habilités à voter se pose toujours.

**M. McCorquindale:** S'agit-il de la majorité des sociétaires habilités à voter?

**Le président:** Ou de la majorité des présents?

**M. McCorquindale:** C'est ce qui, selon nous, devrait s'appliquer. Nous pensons aussi que les règlements devraient préciser le minimum de sociétaires présents à une assemblée. Cela ne constitue pas un gros problème vis-à-vis de nos sociétaires, parce que nous pourrions les mettre au courant de la question, lorsque le projet de loi entrera en vigueur. Je pense que nous conviendrons tous que le bill doit bien préciser cela, où que se situe la société à but non lucratif, et quels que soient les responsables de sa constitution en société, afin que les sociétaires, du moins, connaissent avec certitude quelles sont les conditions à respecter.

**Le président:** J'imagine aisément que lorsque le nombre des sociétaires est important, il puisse être difficile de réunir une majorité des sociétaires habilités à voter afin qu'ils puissent constituer une majorité pour fins de délibérations, puisqu'ils doivent parfois entreprendre de longs voyages pour se rendre à une assemblée.

**Le sénateur Cook:** On examine parfois des questions courantes et des sociétaires ne tiennent pas nécessairement à se déplacer.

**Le sénateur Laird:** M. McCorquindale vous dites que votre comité a eu de nombreuses discussions à ce sujet. Je voudrais savoir comment vous en êtes arrivé aux conclusions de votre mémoire. Est-ce que l'IDA a contacté tous les sociétaires pour connaître leur opinion, et en faire ensuite une synthèse que vous nous présentez ici?

**M. McCorquindale:** M. Howard a envoyé un exemplaire de ce projet de loi à tous les sociétaires de l'association fédérale. Comme la plupart des associations, ce comité, dont je présidais les questions juridiques devait l'étudier en détail. Nous avons reçu des commentaires au sujet de l'article relatif au quorum, selon lesquels il n'est pas facile de définir un quorum si les règlements ne le précisent pas.

**Le sénateur Laird:** J'irais même plus loin. Il n'y a pas que cette question qui me préoccupe. Comment avez-vous procédé pour préparer votre mémoire? Avez-vous d'abord communiqué avec chacun de vos membres pour leur demander leur opinion?

**Le président:** En d'autres termes, y a-t-il eu un consensus?

**Le sénateur Laird:** C'est cela.

**M. McCorquindale:** A vrai dire, nous nous sommes fondés sur les réponses que nous avons reçues.

**Le sénateur Laird:** C'est que je voulais savoir. Comment votre comité a-t-il été formé? Vous dites que vous en étiez le



[Text]

**Mr. McCorquindale:** Yes.

**Senator Laird:** Was that suggested by your members in answer to your inquiries?

**Mr. McCorquindale:** Yes, this was one of the concerns they had on reading the draft, that it was unclear.

**Senator Laird:** I want to get away from that, because I want to find out how you arrived at all your representations in this brief. Did you, the IAE, just decide alone that these were reasonable representations or did you get instructions from your members?

**The Chairman:** I think the first part of your question may be what was done. That is, this legislation committee in the first instance prepared a draft outlining the different points and possible objections, the effect and so on, and then they sent that out to the membership. Then the membership wrote in—not all of them because they never do—and the legislation committee was able to achieve a consensus on the returns that they did get, plus their own input, I expect.

**Senator Laird:** But did you actually do that, as suggested by the chairman?

**Mr. McCorquindale:** Basically, we did, sir; yes, the communication has been made to the membership. As I say, I believe that the fact is that the majority of them, those who could be affected by this bill, received this copy and letters from Mr. Bullied, our Executive Director of the Association. With the returns we received and our own input as a committee, we brought to you what we consider to be the majority of the valid points of our concern. There were some that we did not bring here, feeling that we could answer the questions to our membership with respect to some of these items, so we did not wish to take up your time with those points.

**Senator Laird:** Then that is it, but I wanted to find out how you went about preparing this.

**Mr. Perry:** I was chairman of the Legislation Committee and Mr. McCorquindale's predecessor. When the first green-coloured draft, or discussion paper, came out in 1974-75 concerning this type of legislation, we established legislation committees in the various chapters throughout Canada. Then we met with their representatives from each chapter and obtained points of concern right from the grass-roots, which we write up in our organization, advising the members to read it and advance their own concerns.

**Senator Laird:** That is a good method.

**Mr. Bullied:** In 1973, at Quebec City, we had Mr. Howard come in and explain what they expected to come along other than the green paper, where we kept to it and, certainly, our people have been very well informed of the situations that they were to expect.

[Traduction]

président. Parlez-vous d'un comité de L'Institut des directeurs d'associations?

**M. McCorquindale:** Exactement.

**Le sénateur Laird:** A-t-il été proposé par vos membres dans les réponses qu'ils ont faites à votre questionnaire?

**M. McCorquindale:** Oui, l'une des inquiétudes qu'ils ont exprimées en lisant le projet, c'était qu'il n'était pas clair.

**Le sénateur Laird:** Éloignons-nous un peu de cette question, car je voudrais savoir de quelle façon vous en êtes arrivés à toutes ces conclusions dans votre mémoire. Avez-vous, c'est-à-dire l'Institut des directeurs d'associations, simplement décidé, de façon unilatérale, que ces conclusions étaient raisonnables ou avez-vous reçu des directives de vos membres?

**Le président:** Je crois que la première partie de votre question traduit bien la réalité. En d'autres termes, ce comité législatif a d'abord rédigé un projet dans lequel il exposait les divers arguments, d'éventuelles objections, leur effet, etc. et il l'a ensuite envoyé aux membres. Un peu plus tard, les membres—pas tous, bien sûr, car ce n'est jamais le cas,—vous ont fait parvenir leurs opinions. Enfin, de ces réponses et des leurs opinions personnelles, je présume, les membres du comité législatif en sont arrivés à un consensus.

**Le sénateur Laird:** Mais, est-ce vraiment ce que vous avez fait, comme l'a laissé entendre le président?

**M. McCorquindale:** Essentiellement, c'est ce que nous avons fait, monsieur; en effet, la communication a été transmise à tous nos membres. Comme je l'ai déjà dit, la majorité d'entre eux, ceux qui étaient susceptibles d'être touchés par le projet de loi en ont reçu une copie ainsi que des lettres de M. Bullied, le directeur exécutif de notre Association. En nous fondant sur les réponses reçues et sur notre propre opinion en tant que membres du Comité, nous vous avons soumis ce mémoire qui, à notre avis, réunit l'essentiel des sujets de préoccupations qui nous ont semblé les plus indiqués. Certains d'entre eux n'ont pas été inclus dans le mémoire, car nous avons pensé qu'il valait mieux répondre nous-mêmes aux questions posées par nos membres pour éviter de vous faire perdre du temps.

**Le sénateur Laird:** C'est donc cela, mais je voulais savoir comment vous aviez procédé pour rédiger ce rapport?

**M. Perry:** Monsieur, j'ai été le président du Comité législatif. Je suis le prédécesseur de M. McCorquindale. En 1974-1975, quand le premier Livre vert sur ce genre de loi, ou le document de travail, si vous préférez, a été publié, nous avons formé des comités législatifs dans les diverses sections de notre association au Canada. Nous avons ensuite rencontré les représentants de chacune de ces sections qui nous ont fait part des inquiétudes qui se manifestaient directement à la base; nous en avons pris note et avons conseillé à nos membres de les lire et d'y ajouter leurs propres observations.

**Le sénateur Laird:** C'est une bonne méthode.

**M. Bullied:** En 1973, à Québec, nous avons demandé à M. Howard de venir nous expliquer ce qui était censé arriver à la suite du Livre vert, en d'autres termes de nous informer du sort qui nous serait réservé. Je suis sûr que nos membres ont

[Text]

Mr. Chairman, may I also expand on one item? One honourable senator mentioned proxies. It is not usual in associations to permit proxies. We do not have a situation in associations involving share capital corporation money, and I, personally, have seen other associations destroyed by the use of proxies. Certainly, when people ask my opinion in connection with drafting bylaws, as they very often do with respect to new associations, I tell them to make sure that proxies are not voted at annual meetings or they can get into a situation in which their organization can go into limbo for two or three years before it is solved, or be destroyed altogether. I have seen both situations arise.

**Senator Laird:** That is very interesting, because I feel the same way, from experience.

**Mr. Bullied:** I might mention a third point, that I believe most of you belong to one or more associations. The average Canadian belongs to 3.6 associations. Mention was made of the Law Society; the Canadian Bar Association, or the Ontario Bar Association had a meeting in London recently. I guess there are over 4,000 members and there were 400 in attendance at the meeting. So that is the point of the requirement for a quorum; we must take many things into consideration because of travel time involved and so on.

**Senator Cook:** It is a well-known fact that lawyers trust each other; that accounts for the small attendance.

**Mr. McCorquindale:** I believe Mr. Bullied's point to be well taken, Mr. Chairman. The only reason we did not make reference to it is that we feel, again, that the bill does make provision, of course, to lead back to the organization concerned to determine in its own bylaws whether proxy voting is desirable for that organization or otherwise. That is the reason for omitting it from our brief, the provisions exist in one way or the other.

**The Chairman:** You refer to the Law Society of Upper Canada. Is it incorporated as a non-profit corporation?

**Mr. Bullied:** I believe, sir, that it is. It is some years since I inquired about that, because I was going back in the history of associations and it was about the second one we could find having been there. I believe it is, but it may be under special act.

**The Chairman:** We can check that.

**Mr. Bullied:** Yes.

**The Chairman:** I notice that your last point would be that you would like a clarification as to whether corporate unions are now included or excluded in the legislation.

[Traduction]

été très bien renseignés sur la situation à laquelle ils devaient s'attendre.

Monsieur le président, puis-je également m'étendre sur un autre point? Un honorable sénateur a parlé des procurations. Dans nos associations, nous n'avons pas l'habitude de permettre d'en délivrer. Nos associations n'ont pas de capital-actions et personnellement, j'ai vu d'autres associations qui ont été ruinées pour les avoir utilisées. A coup sûr, quand on me demande mon opinion au sujet de la rédaction d'un règlement, comme on le fait très souvent dans le cas de nouvelles associations, je conseille à mes interlocuteurs de s'assurer que les procurations ne sont pas votées aux assemblées annuelles au risque de placer leur organisation dans une situation confuse qui pourrait durer deux ou trois ans avant que le problème soit réglé ou que l'association soit dissoute; j'ai été témoin de ces deux genres de cas.

**Le sénateur Laird:** Cela me semble très intéressant, puisque je partage votre point de vue, par expérience.

**M. Bullied:** Je pourrais peut-être mentionner un troisième point. Je crois que la plupart d'entre vous appartenez à une ou plusieurs associations. Le Canadien moyen est membre de 3.6 associations. On a déjà mentionné l'Association professionnelle des avocats; l'Association du barreau canadien, ou l'Ontario Bar Association s'est réunie à Londres récemment. Je crois que cette association compte plus de 4,000 membres dont 400 ont assisté à la réunion. C'est la raison pour laquelle nous demandons un quorum; nous devons tenir compte de nombreuses questions en raison du temps consacré à voyager et ainsi de suite.

**Le sénateur Cook:** C'est un fait bien établi que les avocats se font confiance; cela explique le nombre restreint de personnes qui ont assisté à la réunion.

**M. McCorquindale:** Je crois que le point soulevé par M. Bullied est très intéressant. La seule raison pour laquelle nous ne l'avons pas mentionné, c'est que nous estimons, encore une fois, que le bill contient effectivement des dispositions qui ramènent à l'organisation concernée pour déterminer dans ses propres règlements si les votes par procuration sont souhaitables pour cette organisation. C'est pourquoi nous n'en avons pas tenu compte dans notre exposé, étant donné que des dispositions à cet effet existaient déjà d'une façon ou de l'autre.

**Le président:** Vous faites allusion à la Law Society of Upper Canada; s'agit-il d'une association à but non lucratif?

**M. Bullied:** Je crois que oui, monsieur. Cela fait plusieurs années que je ne me suis pas informé à ce sujet, parce que j'étudiais les antécédents des associations et il s'agissait, je crois, de la deuxième que nous avons pu trouver. Je crois que c'est une association à but non lucratif, mais elle peut exister en vertu d'un loi spéciale.

**Le président:** Nous pouvons le vérifier.

**M. Bullied:** Oui.

**Le président:** Je remarque que le dernier point que vous voulez soulever est que vous aimeriez savoir exactement si les



[Text]

**Mr. McCorquindale:** We have been asked that by a number of members, and we would like to know whether this is intended.

**The Chairman:** Certainly, they are not included in the exceptions contained in clause 3(2) of the bill. We can quite easily get an answer to that. We can have another go at Mr. Howard. Have you a particular reason for inquiring?

**Mr. McCorquindale:** Not personally. I do not know whether Mr. Bullied can comment on that, or some of our delegation.

**Mr. Bullied:** When IAE originally started, in 1951, there were organizations in connection with which union members or managers could obtain information and understand the workings. IAE was set up because there was no place one could go to learn about how to be an association manager. It was through self-help that the vocation developed. It happened at that time that unions were one of the exceptions as far as we were concerned. Therefore, we just wonder whether under this legislation a union must necessarily be incorporated. I can see where the CLC should be, yes, but we wonder about individual unions.

**Senator Laird:** No.

**The Chairman:** We will attempt to clarify that.

**Mr. Bullied:** Mr. Chairman, if I may make a comment, because I have been with this longer than the others in the delegation? Certainly, we have had exceptional co-operation from Mr. Howard, who has even offered to come out to Edmonton for the second round of our general meeting in August. Your clerk, Mr. Jackson, has been very helpful and I would like to express appreciation for that type of backup which we experienced and now the reception we have had here; it is very commendable.

**The Chairman:** Are there other questions?

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I would like to ask the opinion of these gentlemen with respect to one point, because of their association with so many of these non-profit organizations. This arises from the point made in the second heading of your brief, referring to clause 19 of the bill, dealing with the matter of maintaining records. Would you see merit in this type of legislation if a distinction were drawn between small non-profit organizations and larger ones? I am thinking, for example, of the many little non-profit groups which exist. Of necessity, they are rather informal in their manner of carrying on their business. Most of them would get around this legislation, either by not being incorporated at all or else by incorporating under a provincial statute rather than this legislation. If we were to start with the premise that it would be desirable to have the largest possible number of these organizations incorporated under statutes such as this and a record of them made available, would you see any merit in trying to draw a

[Traduction]

associations à but lucratif sont actuellement incluses ou non dans la loi.

**M. McCorquindale:** Cette question nous a été posée par un certain nombre de membres et nous aimerions savoir si c'était intentionnel.

**Le président:** C'est certain qu'elles ne sont pas incluses dans les exceptions mentionnées au paragraphe 3(2) du bill. Il est très facile d'obtenir une réponse à cette question. Nous pouvons revenir encore une fois à M. Howard. Avez-vous une raison particulière pour poser cette question?

**M. McCorquindale:** Pas personnellement. Je ne sais pas si M. Bullied ou quelqu'un d'autre dans notre délégation pourrait nous en parler.

**M. Bullied:** Lorsque l'IAE a été créée en 1951, il y avait certaines organisations au sujet desquelles des gestionnaires ou des membres d'associations pouvaient obtenir des renseignements et en comprendre les mécanismes. L'IAE a été créée parce qu'il n'existait pas encore d'établissement pouvant enseigner l'art de devenir gestionnaire d'une association. C'est grâce à des efforts individuels que cette vocation a grandi. Les associations constituaient à ce moment-là l'une des exceptions, en ce qui nous concernait. Par conséquent, nous voulons seulement savoir si en vertu de cette loi, une association doit nécessairement être constituée en corporation. Je vois très bien où se classe le CTC, mais nous nous demandons si c'est la même chose pour les associations particulières?

**Le sénateur Laird:** Non.

**Le président:** Nous essayerons d'y faire la lumière.

**M. Bullied:** J'aimerais, monsieur le président, faire un commentaire, puisque j'étudie cette question depuis plus longtemps que les autres membres de la délégation. C'est certain que M. Howard a été exceptionnellement coopératif, ayant même offert de se rendre à Edmonton pour la deuxième reprise de notre réunion générale en août. Votre greffier, M. Jackson, a été très utile et j'aimerais le remercier pour le soutien que nous avons eu et pour l'accueil qu'on nous fait actuellement; il mérite vraiment des éloges.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Manning:** J'aimerais, monsieur le président, demander à ces messieurs ce qu'ils pensent d'un des aspects d'une question, en raison de leur association avec un nombre si important de ces organisations à but non lucratif. Cette question résulte d'un point que vous avez soulevé dans la deuxième rubrique de votre exposé, concernant l'article 19 du bill portant sur la tenue des registres. Trouveriez-vous avantageux d'établir dans cette loi une distinction entre les petites et les grandes associations à but non lucratif? Je pense, par exemple, aux nombreux petits groupements à but non lucratif. Ils ont nécessairement une façon très particulière d'exercer leur activité. La plupart d'entre eux contourneraient la présente mesure législative, soit en ne se constituant pas en société, soit en se constituant aux termes d'une loi provinciale. Si l'on devait partir du point de vue selon lequel il serait souhaitable que le plus grand nombre possible d'organisations de ce genre se constituent en société aux termes d'une mesure législative

[Text]

distinction between small operations, where there is no significant money involved and, in fact, not many members involved, and the larger ones?

In my view, the requirements of this bill, clause 19 being a good example, lead to your fear, which in my opinion is well taken with respect to that clause, because subclause (2) does refer to resolutions of any committee. It goes beyond just the medium of the association itself. It is really realistic to expect that these little organizations keep these records and go through all the rigmarole involved, when most of their discussions or meetings take place at lunch or by telephone?

**Senator Laird:** Yes; or over a beer.

**Senator Manning:** If there is merit in having them incorporated or registered under this legislation, surely they should not be required to go to that extent?

**The Chairman:** Do you mean by that that you would introduce a general act which would apply to corporations up to a certain dollar amount?

**Senator Manning:** I do not know whether it could be limited just to the dollars; it might be a combination of dollars and membership or, even, functions. I am not saying that they should be exempt from all the provisions, but could we have a more simplistic set of, particularly, recording requirements for those smaller groups, as compared with the larger organizations involved with, perhaps, much money and a larger group? If something of that nature is not done with respect to that type of charitable organization, we are certainly not going to get them to come under federal legislation. They will not be bothered with all the rigmarole they would have to go through. You cannot expect them to do it. I am just asking you, from your experience with non-profit organizations, is there any merit to that idea, or is it not at all necessary?

**Mr. McCorquindale:** I believe it might have some merit, Senator Manning, in connection with one aspect. However, with respect to the general principles of association management, we feel, I believe, that certainly records of the general meetings and special general meetings of any organization, should be provided to the membership and should be available, regardless of the size of the organization. For practical purposes, though, I believe that your point could be considered as having some merit with respect to encouraging some of the charitable organizations, the smaller ones, to be incorporated under this legislation.

I must admit that this was not a point brought up in our committee meetings, or by our members, and I wonder whether Mr. Perry has any comment with respect to that, because this is a rather off-the-cuff response on my part.

**Mr. Perry:** Thank you, sir. If I may say, I do not believe, Senator Manning, that it is necessary.

[Traduction]

comme celle-ci, et qu'on puisse consulter leurs livres, croyez-vous qu'il serait valable d'essayer d'établir une distinction entre les grandes organisations, et les petites, qui comportent relativement peu d'argent et de membres?

A mon avis, votre crainte s'explique aisément par les exigences du présent projet de loi, notamment de l'article 19. Elle est justifiée quand on considère le paragraphe 19(2) en particulier, lequel vise les résolutions non seulement de l'association même, mais de l'un quelconque de ses comités. Peut-on vraiment s'attendre à ce que ces petites organisations tiennent ces livres et passent par tout le rabâchage en cause quand on sait que leurs discussions ou leurs réunions se tiennent à l'heure du déjeuner, ou par téléphone?

**Le sénateur Laird:** Ou en prenant une bière.

**Le sénateur Manning:** Les faire se constituer en société ou s'enregistrer aux termes de la présente mesure législative est valable, mais elles ne devraient pas être tenues de passer par tout cela, non?

**Le président:** Voulez-vous dire que vous seriez pour l'introduction d'une loi générale s'appliquant aux sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse un certain montant?

**Le sénateur Manning:** Je ne sais pas si elle pourrait se limiter à des questions pécuniaires seulement. A cela bien sûr, mais peut-être aussi au nombre de membres, ou même aux fonctions en cause. Je ne veux pas dire que telles sociétés devraient être exclues de la portée de toutes les dispositions, mais ne pourrions-nous pas établir un ensemble de dispositions plus simples, particulièrement en ce qui concerne les exigences d'enregistrement des petits groupes en comparaison des grandes organisations, lesquelles ont peut-être plus d'argent et plus de membres? Sinon, ces organisations de bienfaisance ne seront certainement pas enclines à se constituer aux termes de la législation fédérale. Elles n'accepteront pas tout le rabâchage qu'exige cette disposition. On ne peut s'attendre à ce qu'elles le fassent. D'après votre expérience des organisations à but non lucratif, y a-t-il quelque valeur à cette idée, ou est-elle tout simplement inutile?

**M. McCorquindale:** Je pense qu'elle a une certaine valeur, sénateur Manning, en ce qui concerne un aspect particulier. Cependant, pour ce qui est des principes généraux de la gestion de l'association, nous estimons, je crois, qu'il y a lieu d'exiger que le compte rendu des réunions générales et spéciales d'une organisation quelconque, grande ou petite, soit fourni aux membres et puisse être consulté. A toutes fins utiles, cependant, je crois que votre idée pourrait être considérée comme ayant une certaine valeur en ce qu'elle encouragerait certaines des organisations de bienfaisance, c'est-à-dire les plus petites, à se constituer aux termes de la présente mesure législative.

Je dois avouer que ce point n'a pas été soulevé lors de nos séances de comité, ou encore par nos membres, mais je me demande si M. Perry aurait des observations à faire à cet égard, car ma réponse est plutôt improvisée.

**M. Perry:** Merci, monsieur. Je ne crois pas, sénateur Manning, que ce soit nécessaire.



*[Text]*

Very small charities or associations will not incorporate, in any event. The small organization which does not incorporate is the very type of organization that has problems.

I would also hope that an accountant or an auditor, in reading clause 19(2), will infer from this that this applies under certain circumstances. Very often an auditor will say that they consider this adequate under the circumstances. But, you cannot verify receipts in an organization of that type. Only the money banked can be verified. No one can verify the money that has slipped up someone's sleeve while passing the plate.

**Mr. Bullied:** In considering small organizations, Senator Manning, you must consider whether they are small in numbers or small in dollars. For instance, the Canadian Automobile Manufacturers Association has, I believe, seven members, and yet it is a very large organization. An association once existed in Toronto called the Secondary Materials Association. This association had two members who were junk dealers.

Some of the other provinces are awaiting the outcome of this legislation, and if, as and when it comes into effect, they may adopt it, which would bring the provincial associations into that category of "small associations."

**Senator Manning:** I do not wish to belabour the point, but legislation has one of two objectives, the first of which is to restrict or control, and, secondly, to encourage legitimate businesses to engage in these activities. There is a great difference in the structure of the legislation, depending on what your goal is. To my mind, this legislation is a legislation which restricts. In the field of non-profit organizations in this country, there is a need for legislation which encourages concerned people to become involved in these activities, rather than discouraging them by requiring so much red tape that they just throw up their hands and say it is not worth the effort.

**Mr. Bullied:** If I might partly reply to that, Mr. Chairman. Senator Manning, there have been some associations that have looked at this and said, "If we have to come in under this, we would be better off not being incorporation." That question has been raised.

**The Chairman:** If, as you indicated, it is possible that the provinces may fall in line with this proposed federal legislation, that would eliminate a refuge that those smaller associations might seek by incorporating provincially?

**Mr. Bullied:** There is a mix right now. I know of one very large national association which was never incorporated, and another national association which was incorporated in Ontario. If the other provinces adopt this legislation, then it will sort out some of the situations that arise right now.

**Senator Laird:** That is the trouble with it. To be honest with you, I would not incorporate under federal legislation; I would incorporate under Ontario legislation. Now, if Ontario adopts the same act, then that relief is not there.

*[Traduction]*

De toutes façons, les très petites organisations de charité ou associations ne se constitueront pas en société. La petite organisation qui ne se constitue pas en société est précisément le type d'organisation qui a des problèmes.

J'espère également qu'un comptable ou qu'un vérificateur conclura, après avoir lu le paragraphe 19(2), qu'il s'applique en certaines circonstances. Très souvent, un vérificateur dira qu'on considère cela comme étant approprié dans les circonstances. Mais on ne peut vérifier les reçus d'une organisation de ce genre. On ne peut vérifier que l'argent en banque, et non l'argent qu'on dissimule par des transactions diverses.

**M. Bullied:** Lorsqu'il s'agit des petites organisations, sénateur Manning, on doit déterminer si elles sont petites en termes numériques ou pécuniaires. Par exemple, l'Association des fabricants d'automobiles n'a, je crois, que sept membres, mais elle est très grande. Il y a déjà eu à Toronto une organisation appelée la Secondary Materials Association. Elle se composait de deux personnes, qui étaient marchands de ferraille.

Certaines parmi les autres provinces attendent l'issue du présent projet de loi. S'il entre en vigueur, elles l'adopteront peut-être. Ainsi, les associations provinciales entreraient dans la catégorie des «petites associations».

**Le sénateur Manning:** Je ne veux pas insister outre mesure sur ce point, mais une mesure législative a l'un de ces deux objectifs: soit limiter ou contrôler un secteur d'activité, soit encourager des entreprises légitimes à exercer ces activités. Selon l'objectif de la loi, sa structure peut être très différente. A mon avis, ce projet de loi a pour objectif d'imposer des mesures restrictives. En ce qui concerne les organisations à but non lucratif, le Canada a besoin d'une mesure législative qui encouragera les intéressés à participer à ces activités, au lieu de leur imposer des formalités administratives nombreuses au point de les décourager.

**M. Bullied:** Je peux en partie répondre à cette observation, monsieur le président. Sénateur Manning, certaines associations ont déclaré après avoir étudié cette question: «Si nous devons être assujettis à une telle loi, il serait plus avantageux que nous ne soyons pas constitués en société.»

**Le président:** Si, comme vous l'avez indiqué, il est possible que les provinces se conforment au projet de loi du gouvernement fédéral, en résulterait-il l'élimination d'un refuge que des associations moins importantes pourraient chercher en se constituant en société au niveau provincial?

**M. Bullied:** Il y a une certaine confusion actuellement. Je connais le cas d'une très importante association nationale qui n'a jamais été constituée en société, et d'une autre association nationale qui s'est constituée en société en Ontario. Si les autres provinces adoptent la mesure législative, cela résoudra alors certaines des situations qui se produisent actuellement.

**Le sénateur Laird:** C'est le problème que pose l'adoption de cette loi. Je vous dirai franchement qu'à leur place, je ne me constituerais pas en société dans le cadre d'une mesure législative fédérale. Je constituerais mon association en société dans

[Text]

**Mr. Bullied:** The only problem with that, senator, is that Ontario seldom adopts what the federal government enacts.

**Senator Cook:** May I go back to point number one? You commented on the fact that one or more individuals could incorporate. Apart from the strain that this gives to the word "association", have you any fears of any evil flowing from the consequences that one person can incorporate?

**Mr. McCorquindale:** We have considered that. I do not know whether I mentioned the fact that if there were a person who wished to circumvent certain requirements of this act, it would be easier for him to do it as a single person. Obviously, in this type of situation the conspiracy aspect would be more difficult to prove.

**The Chairman:** I would not count on that too much.

**Mr. McCorquindale:** We feel that a person has the right to incorporate, but with respect to a non-profit organization, he has the right to associate with at least one or more persons to incorporate. That is the premise which we would advance to the committee with respect to changing it from the rather radical suggestion that one individual may incorporate, realizing, of course, that the incorporated organization in fact becomes an entity unto itself.

**Senator Cook:** In the past it was not difficult for anyone to get two or three others to join with him in planning a scheme to defraud the public. The tendency now is to allow one person to incorporate. I am wondering whether there are any concrete examples as to whether this would be a bad thing.

**Mr. McCorquindale:** That is the point we wish to make. If someone has devious intentions, then he has to convey those devious intentions to someone else so that he may incorporate and produce this entity. As it appears under the proposed legislation, one person could keep these devious intentions to himself, and somewhere down the road he could hoodwink the directors and members. I know that the articles of incorporation and the bylaws have to be submitted, even if it is one person incorporated body. We should like to think you will give consideration to at least staying with the present requirements for incorporation of non-profit organizations, which is, I believe ten.

**The Chairman:** We will consider this, Mr. McCorquindale. Is there anything you wish to add to the presentation?

**Senator Desruisseaux:** I wonder if I might put one final question, Mr. Chairman, before we conclude our meeting with these witnesses.

At the end of your brief you make the following statement:

We would like clarification as to whether Labour Unions are included or excluded in the Act.

[Traduction]

le cadre d'une mesure législative de l'Ontario. Or, si l'Ontario adopte la même loi, on perd alors cet avantage.

**M. Bullied:** La seule difficulté que cela présente sénateur, c'est que l'Ontario adopte rarement les textes législatifs édictés par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais revenir au premier point. Vous avez formulé des observations sur le fait qu'un ou plusieurs particuliers pourraient se constituer en société. A part cet élargissement du terme «association», avez-vous des craintes au sujet des conséquences néfastes dues au fait qu'un particulier puisse se constituer en société?

**M. McCorquindale:** Nous avons considéré cette éventualité. Je ne sais pas si j'ai mentionné le fait qu'au cas où quelqu'un voudrait contourner certaines des prescriptions de la présente mesure législative, il lui serait plus facile de le faire en tant que particulier. Évidemment, dans ce genre de situation, il serait difficile de prouver qu'il y a complot.

**Le président:** Je n'y compterais pas trop.

**M. McCorquindale:** Nous estimons qu'un particulier a le droit de se constituer en société, mais en ce qui concerne une organisation à but non lucratif, il a le droit de s'associer avec au moins un particulier, ou plus, pour ce faire. C'est la prémisse que nous ferons valoir au Comité pour ce qui est de modifier la proposition plutôt radicale qui permettrait à un particulier de se constituer en société, bien entendu, en se rendant compte que l'organisation ainsi constituée devient en fait une entité.

**Le sénateur Cook:** Dans le passé, tout particulier pouvait facilement trouver deux ou trois partenaires pour ourdir une machination visant à spolier le public. Actuellement, on préconise de permettre à un particulier de se constituer en société. Je me demande s'il y a des exemples concrets qui indiqueraient que cela serait néfaste?

**M. McCorquindale:** C'est l'argument que nous voulons présenter. Si quelqu'un a des intentions malhonnêtes, il doit alors les communiquer à une autre partie pour pouvoir se constituer en société et établir cette entité. Dans le cadre du projet de loi, un particulier pourrait se garder de communiquer ses intentions malhonnêtes, et ultérieurement tromper les administrateurs et les membres de l'organisation. Je sais que les articles de la constitution en sociétés et les règlements administratifs doivent être soumis, même s'il s'agit d'une seule personne qui se constitue en société. J'aimerais pouvoir être assuré que vous étudierez au moins la possibilité de conserver les prescriptions actuelles quant à la constitution en sociétés d'associations à but non lucratif qui prévoient, je crois, au moins dix membres.

**Le président:** Nous étudierons cette possibilité, monsieur McCorquindale. Avez-vous d'autres remarques à ajouter à votre exposé?

**Le sénateur Desruisseaux:** Monsieur le président, je voudrais poser une dernière question aux témoins avant de terminer leur interrogatoire.

A la fin de votre mémoire vous faites la déclaration suivante:

Nous voudrions savoir exactement si la loi s'applique ou non aux syndicats.



## [Text]

Clause 3 of the bill sets out the exceptions, and labour unions are not included. Perhaps we need some further clarification on that.

**Mr. McCorquindale:** I believe the chairman indicated that that would be given consideration. Whether they are incorporated under the present legislation on a federal basis, or whether they will continue in future legislation, will be up to the individual union, but this legislation does not appear to exclude them at this time.

**Senator Desruisseaux:** Are there labour unions in your organization?

**Mr. McCorquindale:** No, there are not.

**The Chairman:** Do you know of any membership association that has any share capital?

**Mr. McCorquindale:** Not to my knowledge.

**The Chairman:** It strikes me as a contradiction in terms. On page 5 of the bill "deemed control" is defined as follows:

(3) For the purposes of this Act, a body corporate is controlled by a person if

(a) shares or securities of the body corporate—

and so on. If membership associations do not have shares, then that definition may have to be revised.

**Mr. Bullied:** I do not know of any association that does have shares.

**The Chairman:** It might be that an association, such as a board of trade, would operate a golf course or curling rink by way of a separate incorporation, the shares of which would be owned by the membership corporation.

**Mr. McCorquindale:** Yes, that does happen. In fact, our association in Alberta operates a plumbing and heating display centre for the public which is a separately incorporated body, the shares of which are owned by the association.

**The Chairman:** Unless there is something further you wish to add, we can move on to the next group.

**Mr. McCorquindale:** I have nothing further to add, Mr. Chairman, except to thank the committee for hearing us this morning. I should also like to express our appreciation for the co-operation we have received from Mr. Howard in this connection.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen.

Honourable senators, appearing on behalf of the Canadian Red Cross Society we have Mr. John P. Hamilton, National Honorary Counsel, and Mr. F. H. Badgley, the Assistant National Commissioner. Mr. Hamilton, I understand, is going to make the presentation.

**Mr. John P. Hamilton, National Honorary Counsel, the Canadian Red Cross Society:** Thank you, Mr. Chairman. The most important part of the Canadian Red Cross Society is its

## [Traduction]

Les exceptions sont énoncées à l'article 3 du bill, et il ne s'applique pas aux syndicats. Nous devrions peut-être obtenir d'autres éclaircissements à ce sujet.

**M. McCorquindale:** Je crois que le président a indiqué que le Comité étudierait cet aspect. Quant à savoir s'ils sont constitués en société, dans le cadre de la présente mesure législative, au niveau fédéral, ou s'ils conserveront leur statut, dans le cadre de mesures législatives, qui seront adoptées ultérieurement, ce sera aux syndicats d'en décider, mais la présente mesure législative ne semble pas les exclure de l'application de ses dispositions.

**Le sénateur Desruisseaux:** Des syndicats sont-ils membres de votre organisation?

**M. McCorquindale:** Non.

**Le président:** Connaissez-vous des cas d'associations composées de membres possédant un capital actions.

**M. McCorquindale:** Pas à ma connaissance.

**Le président:** Il me semble qu'il y a contradiction dans les termes. A la page 5 du bill on donne la définition suivante «contrôle»:

(3) Au fins de la présente loi, le contrôle d'une personne morale, la personne

(a) qui détient ou est bénéficiaire... des actions ou valeurs mobilières de la personne morale...

Et cela continue. Si des associations composées de membres n'ont pas d'actions, on devra peut-être reviser cette définition.

**M. Bullied:** Je ne connais pas d'association qui ait des actions.

**Le président:** Il serait possible qu'une association, telle que la Chambre de commerce, exploite un terrain de golf ou une salle de curling en constituant une société distincte, dont les actions appartiendraient aux membres de la société.

**M. McCorquindale:** Oui, cela se produit effectivement. En fait, en Alberta notre association exploite un centre d'exposition d'appareils de plomberie et de chauffage ouvert au public, qui est constitué en société séparément, et dont notre association détient les actions.

**Le président:** A moins que vous desiriez faire d'autres remarques, nous pouvons passer au groupe suivant.

**M. McCorquindale:** Je n'ai rien d'autre à ajouter, Monsieur le président, je tiens seulement à remercier le Comité de nous avoir écouté ce matin. Je voudrais également exprimer notre gratitude pour la collaboration de M. Howard à cet égard.

**Le président:** Merci, messieurs.

Comparaissant au nom de la Société canadienne de la Croix-Rouge nous avons comme témoin M. John P. Hamilton, conseiller juridique national honoraire, et M. F. H. Badgley, commissaire adjoint national. Monsieur Hamilton, on m'a laissé entendre que vous allez faire l'exposé.

**M. John P. Hamilton, conseiller juridique national honoraire, de la Société canadienne de la Croix-Rouge:** Merci, Monsieur le président. La Société canadienne de la Croix-

## [Text]

branches. That is the area in which services are delivered to the public and from which the society gets most of its money, apart from government-funded programs. The Red Cross Society is made up of a large number of local branches, varying in size from two or three people who may run a loan cupboard for sickroom equipment to something the size of the Toronto Central Branch which has a very large membership and 60 or 70 full-time employees.

In the main, it is the branches which deliver Red Cross services to the public and it is the branches which raise most of the money outside of government funding. These branches are divided into divisions which follow provincial boundaries, except for the two western divisions. The British Columbia division takes in the Yukon Territory, and Alberta takes in the North West Territories. The divisions come together to form the national society. The only corporation is the Canadian Red Cross Society. There are no separately incorporated divisions or branches, and this is where the problem arises.

As you will see in the brief, the society has somewhere in the neighbourhood of 80,000 active volunteers, one million blood donors, 600,000 people in the Water Safety Program, and 200,000 contributors other than those who contribute through the United Way. So, there are something in the neighbourhood of two million people who are involved directly in the society in one way or another. Some of them are directly involved, as volunteers, in the administration of branch, division and national programs. A great many of them are not. We have done a certain amount of investigation and have found that those who contribute money or services like to think of themselves as being members of the Red Cross Society, whether or not that term is modified by such words as associate, sustaining, supporting, or whatever. It is not clear to us from our reading of the current draft of the bill whether or not these people would be considered full members of the society, or whether it is possible to modify the term "member" by calling them associate or supporting, thereby eliminating the requirements of record-keeping, notification of annual meetings, and similar matters.

I should perhaps at this point explain the basic voting structure in the society. The members of each branch elect the members of the branch executives. Depending on the provincial divisions, all of the branches, or some of the branches in rotation, are represented on the divisional membership by their executives, or whoever is delegated from a branch to go to the divisional meetings. The divisional members of each division elect representatives to Central Council, which is the annual meeting of the Canadian Red Cross Society as currently constituted. There are other members of Central Council who are elected by the divisional members, but the divisional members on Central Council form a majority. I am an example of one of the "other" members. I am elected by the divisional members, but I do not represent a division, although in past years I did represent a division on Central Council.

## [Traduction]

Rouge du Canada est constituée dans son ensemble par ses diverses succursales. En fait ce sont les succursales qui s'occupent du public et par le biais desquels la société obtient la plupart de ses recettes, sans compter bien sûr qu'elle bénéficie de certaines subventions gouvernementales. La Société est constituée d'un grand nombre de succursales régionales dont l'importance varie tant en dimension qu'en effectif; dans les plus petites, deux ou trois personnes se contentent d'installations d'urgence et d'équipement loué alors que l'importante succursale centrale de Toronto dispose d'un effectif de 60 à 70 employés à plein temps.

Dans l'ensemble, ce sont ces succursales qui assurent les prestations de la Société auprès du public et qui lui procurent les fonds autres que ceux des subventions gouvernementales. Ces succursales sont subdivisées en divisions provinciales sauf pour les deux divisions de l'ouest. La division de Colombie-Britannique englobe les territoires du Yukon et celle de l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest. Toutes de ces divisions constituent la société nationale. La seule Société en nom est la Société canadienne de la Croix-Rouge. Il n'y a aucune division qui a le statut de société et c'est précisément là où le problème se pose.

Comme vous le noterez dans le mémoire, la société compte quelque 80,000 volontaires actifs, un million de donateurs de sang, 600,000 personnes inscrites au programme de sécurité aquatique et 200,000 contributeurs, en plus de ceux qui contribuent à Centraide. Ainsi, près de deux millions de personnes participent directement aux activités de la société d'une façon ou d'une autre. Certaines d'entre elles participent directement en tant que volontaires à l'administration des divisions des succursales et des programmes nationaux. Ce n'est pas le cas de la majeure partie. Nous avons effectué certaines recherches et avons découvert que les gens qui contribuent en espèce ou qui assurent la prestation de certains services aiment à se faire appeler membres actifs de la société, même si à côté du terme membre on trouve les mots-associés, contribuant, de soutien, etc. Il ne nous apparaît pas clairement, d'après ce que nous avons lu dans le projet de loi actuel, si ces personnes sont considérées comme des membres à part entière de la société ou s'il est possible de ne pas les appeler «membre», mais associés ou membres participants, ce qui supprimerait la nécessité de tenir des dossiers, et de les aviser des réunions annuelles, etc.

Peut-être devrais-je expliquer maintenant le processus de vote de la société. Les membres de chaque succursale élisent leur propre exécutif. Compte tenu des divisions provinciales, toutes les succursales ou certaines succursales sont représentées par rotation à l'exécutif de la société par leurs propres élus ou par un délégué aux réunions de divisions. Les membres de chaque division élisent des représentants au Conseil qui se résume en fait à la réunion annuelle de la société dans sa forme actuelle. D'autres membres du Conseil central sont aussi élus par les membres des divisions, mais ces derniers sont majoritaires au Conseil central. Exemple: je suis un de ces «autres» membres: j'ai été élu par les membres des divisions et je ne représente pas une division donnée même si au cours des dernières années j'ai effectivement représenté une division au Conseil central.



[Text]

If the bill were to be passed in its present form, it might mean that in order to call an annual meeting of the Red Cross Society—assuming that the people who would like to be called members of some sort can be called members—we would have to invite, at the very least, 80,000 people, give or take a few thousand, to the annual meeting. I sincerely hope they would not all come. I do not know what we would do with them, if they did all arrive, not to mention the expense which in most cases would be charged back to their branches.

**The Chairman:** Especially if you served coffee.

**Mr. Hamilton:** I think the hall would be more expensive than the coffee, but maybe that is a nice point. For sending out annual reports, notices of meetings and so on, the figure we have, our best information, is that if we had to send these to our membership we would be using up \$300,000 to \$500,000 which could be used much more effectively in providing services to the Canadian or international public.

We are not in our submission trying to suggest that the Red Cross be made into a non-democratic, monolithic organization. We would like to continue more or less as we are. The organization works. The branches and divisions know that, legally, they do not exist, but that does not prevent their meeting and serving the public. It does not stop the branches electing divisional members, or divisional members from electing Central Council; but it does mean that since Central Council is the annual meeting of members of the society we have some 75 people to accommodate. They nearly all come, and the costs are not astronomical.

It also means that those 75 people are knowledgeable in the affairs of the society. Some of them are chairmen of individual programs, such as blood, water safety, homemakers. Some of them are advisers in other respects, such as the adviser in medical affairs or in nursing. Some of them are the divisional presidents, vice-presidents, past presidents, or whoever the division happens to send. They are all reasonably expert in the society's affairs and can make, we hope, good decisions on the basis of that expertise.

**Mr. Chairman,** I think I have said all I need say. Our only point is membership. If it ends up that all of our "members"—I call them members in quotes for the purpose of this statement, **Mr. Chairman**—are members, then we might have something to say about section 124, because it would impose considerably more difficulties than if we were looking only at our current membership of some 75.

**Senator Laird:** How are you incorporated?

**Mr. Hamilton:** We are incorporated only under federal statute and we are continued under the current act, which has been partially replaced.

**Senator Laird:** Do you mean by a private bill?

[Traduction]

Si le projet de loi était accepté dans sa forme actuelle, cela signifierait que, pour convoquer les membres de la société à la réunion annuelle—compte tenu du fait qu'il est possible que les participants souhaitent se faire appeler d'une façon ou d'une autre «membre»—il faudrait que nous invitions approximativement, à tout le moins, 80,000 personnes. J'espère de tout cœur que tous ne viendraient pas. Je ne sais d'ailleurs pas ce qu'on pourrait en faire si c'était le cas, sans bien entendu parler des dépenses qu'auraient à assumer au bout du compte la plupart de nos succursales régionales.

**Le président:** Plus particulièrement si l'on y sert du café.

**M. Hamilton:** Je pense que la location de la salle reviendrait plus cher que le café, mais peut-être est-il bon de soulever ce point. Même le simple fait d'envoyer à chaque participant un rapport annuel, un avis de réunion, etc... les chiffres que nous avons ici, les meilleurs dont nous disposons, indiquent qu'il nous faudrait baliser de \$300,000 à \$500,000, lesquels pourraient être utilisés à meilleur escient dans la prestation de services au Canada ou à l'échelon international.

Nous ne voulons pas ici proposer que la Croix-Rouge devienne une société non démocratique et monolithique. Nous souhaiterions préserver plus ou moins le statu quo. Tout marche bien. Les succursales et divisions savent que d'un point de vue juridique, elles n'existent pas, mais cela ne les empêche pas de tenir des réunions et de continuer leurs activités. Cela n'empêche pas les sections d'élire des membres de division ou les membres de division d'élire le conseil central. Mais cela signifie que puisque le conseil central tient lieu de réunion annuelle des membres de la société, nous devons accueillir environ 75 personnes. Elles y assistent presque toutes et les frais d'accueil ne sont pas astronomiques.

Cela veut dire en outre, que ces 75 membres sont bien informés des affaires de la société. Certains sont présidents de programmes particuliers, comme le programme sur le sang, l'eau potable, l'aide familiale et ainsi de suite. D'autres sont conseillers dans différents domaines, par exemple en soins médicaux et infirmiers. Certains d'entre eux sont des présidents de division, des vice-présidents, d'anciens présidents, que la division se trouve à envoyer à la réunion. Ainsi, ces membres connaissent tous raisonnablement bien les affaires de la société et peuvent donc aussi, nous l'espérons, prendre de bonnes décisions.

Monsieur le président, je crois avoir dit tout ce qu'il fallait dire. Le seul point qui nous préoccupe, c'est l'affiliation des membres. S'il arrive que tous nos «membres»—je les appelle membres entre guillemets dans la présente déclaration, monsieur le président—soient affiliés, peut-être alors aurions-nous quelque chose à dire à propos de l'article 124 parce qu'il nous créerait beaucoup plus de difficultés que si nous nous en tenions au chiffre actuel de 75 membres.

**Le sénateur Laird:** De quelle façon votre société est-elle constituée en corporation?

**M. Hamilton:** Monsieur le président, nous sommes constitués en corporation seulement aux termes de la loi fédérale et nous sommes régis par la loi actuelle partiellement remplacée.

**Le sénateur Laird:** Vous voulez dire par un bill privé?

[Text]

**Mr. Hamilton:** Yes, sir. That was in 1909.

**Senator Laird:** Whom do you show in your corporate records as members?

**Mr. Hamilton:** The members of Central Council who are some 75, as I said.

**Senator Laird:** And that is all?

**Mr. Hamilton:** That is all. We have the records, the society records as opposed to the formal corporate records, but those are kept at divisional and branch levels.

**The Chairman:** Mr. Hamilton, as I see it, having regard to the definition of "membership interest" in the bill, there would be nothing to prevent the Canadian Red Cross at this time from amending its charter so as to provide in its bylaws for the "rights, privileges, restrictions and conditions conferred or imposed on a member of each class of members of a corporation in accordance with the provisions of its articles or bylaws".

Now, your present charter can continue for five years under this bill when it becomes law, after which time, if you have not continued under this act, your membership corporation is dissolved.

So it seems to me that the starting point is whatever you have in the way of articles and bylaws at the time you are faced with the question of continuing or facing dissolution. Therefore, you could remedy the situation with respect to the things that are important to you, and I agree that they are important. It strikes me that we cannot think in terms of the dissolution of the Canadian Red Cross Society—their function and purpose and place is far too important for that—but you could remedy all these things and get the kind of setup you want by amending your charter now. Had you thought of that?

**Mr. Hamilton:** I had not thought of that, Mr. Chairman, partly because, although the definition of "membership interest" is clear, the other clauses of the bill which deal with members do not make it abundantly clear that there can be classes other than honorary members. The honorary membership situation is fine. We have honorary members, and that works very well.

**The Chairman:** It strikes me at this moment that, if you come in under the present bill, as and when it becomes an act of Parliament, and continue under the present act, you continue with what you have then and with the kind of setup you have then. Had you thought of that?

**Mr. Hamilton:** I had always taken the view, Mr. Chairman, that, if at the time we were continued there was something which was clearly prohibited by the new act, we might be required at the very least to amend it, or it might be amended by the coming under the new act.

**The Chairman:** If you are referring to the fact that you are a corporation the membership of which enjoys rights and privileges, et cetera, and has different classes of members, well, that is not prohibited under this bill.

[Traduction]

**M. Hamilton:** Oui monsieur, et cela remonte à 1909.

**Le sénateur Laird:** Qu'indiquez-vous comme membres dans les registres de votre société?

**M. Hamilton:** Les membres du conseil central qui sont au nombre d'environ 75, comme je l'ai dit tout à l'heure.

**Le sénateur Laird:** Et c'est tout?

**M. Hamilton:** En effet. Nous tenons nos registres, c'est-à-dire ceux de la société par opposition aux registres officiels et obligatoire, qui sont tenus dans les divisions et les sections.

**Le président:** Monsieur Hamilton, d'après ce que je vois et en ce qui concerne la définition de la «part sociale» dans le bill, rien n'empêche la Croix-Rouge Canadienne de modifier actuellement sa charte de façon à prévoir dans ses règlements les «droits et privilèges, conférés à chaque catégorie de sociétaires ainsi que les restrictions et conditions auxquelles ceux-ci sont soumis, conformément aux statuts et règlements».

Maintenant, votre société peut continuer d'être régie pendant cinq ans en vertu du présent bill lorsqu'il aura force de loi, après quoi, si votre société mutuelle n'est pas régie par cette nouvelle loi, elle sera alors dissoute.

Il me semble donc que le point de départ est de savoir de quels articles et règlements vous disposez au moment où votre société doit décider de continuer d'être régie par la loi ou d'être dissoute. Par conséquent, vous pouvez remédier à la situation en ce qui concerne les choses qui vous semblent importantes, et je suis d'accord que ces choses ont de l'importance. Il est absolument inconcevable de songer à la dissolution de la Société canadienne de la Croix-Rouge. Ses fonctions, ses objectifs et la place qu'elle occupe sont beaucoup trop importants pour cela. Mais vous pourriez remédier à toutes ces choses et obtenir le genre d'organisation que vous visez en modifiant votre charte dès maintenant. Y avez-vous pensé?

**M. Hamilton:** Non, monsieur le président, et je pense que c'est en partie parce que, même si la définition de la «part sociale» est claire, les autres articles du projet de loi qui traitent des membres ne précisent pas de façon très claire qu'il peut y avoir d'autres catégories de membres que les membres honoraires. En ce qui concerne la participation des membres honoraires, tout est parfait.

**Le président:** Ce qui me frappe actuellement, c'est que si vous tombez sous le coup des dispositions de ce bill lorsqu'il recevra force de loi, vous continuerez à vous conformer à cette loi et aux dispositions que contiendront alors ces statuts. Y avez-vous songé?

**M. Hamilton:** J'ai toujours cru, monsieur le président, que si, au moment de l'entrée en vigueur, certains éléments de nos statuts s'avèrent être manifestement interdits par la nouvelle loi, nous pourrions être obligés, à tous le moins, de modifier nos statuts, à moins qu'ils ne soient automatiquement modifiés par l'entrée en vigueur de la loi.

**Le président:** Si vous faites allusion au fait que vous constituez une société dont les membres jouissent de droits et privilèges, etc., et qui possède différentes catégories de membres, cela n'est pas interdit en vertu de ce projet de loi.



*[Text]*

**Mr. Hamilton:** No, that is not, Mr. Chairman, but whether or not the members, other than honorary members, are entitled to receive notices of annual meetings, even though they cannot vote, and annual statements and all of the other things listed here, is not entirely clear.

**The Chairman:** I think the term "honorary members" is well known.

**Mr. Hamilton:** Yes, sir.

**The Chairman:** If there is nothing about honorary members in the bill, I think it is within the scope of the authority of a company to create honorary members, because the word "honorary" is the important term. That means you have no vote, you have no right to attend meetings, unless you happen to be a shareholder, and you cannot attend a directors' meeting. It is really a nominal honorary position. It does not fit into the operations of the organization. So I do not think it would disturb your awarding of honorary titles.

**Mr. Hamilton:** No, Mr. Chairman. Our present honorary members would fit into the provision for honorary members in Bill S-3. There is no problem there. It is those who could be referred to as "associate members" or "supporting members" or whatever word seems to be most appropriate.

**The Chairman:** With no right to vote?

**Mr. Hamilton:** That is so, except at their branch or divisional levels. Those are the ones who give us great concern, because there is a large number of them. If all branches kept completely accurate records, we would know exactly how many there were.

**The Chairman:** What is a branch, in relation to the Red Cross Society?

**Mr. Hamilton:** Do you mean from a corporate point of view?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hamilton:** I guess, from a corporate point of view, one has to say that the branch does not exist. But from a practical point of view, it is a group of people who have received a branch charter from their provincial division establishing them as a branch of the Canadian Red Cross Society, and, as such, they may meet in private premises, or they may even have their own building, depending on the size of the branch.

**The Chairman:** When you say a branch has a charter, do you mean provincially?

**Mr. Hamilton:** No. It is just a charter signed by the Ontario Division of the Canadian Red Cross Society establishing it as a branch, but it has no corporate existence. All of the real property is registered in the name of the Canadian Red Cross Society, whether it is in Charlottetown, Calgary or anywhere else.

**The Chairman:** I take it that the Central Council, as you call it, does not have any corporate being.

*[Traduction]*

**M. Hamilton:** Non, cela n'est pas le cas, monsieur le président, mais il n'est pas tout à fait clair si les membres autres que les membres honoraires sont autorisés ou non à recevoir des avis d'assemblées annuelles, même s'ils ne peuvent voter et donner leur opinion; il en est de même de toutes les autres choses dont on fait mention ici.

**Le président:** Je crois que le terme «membres honoraires» est bien connu.

**M. Hamilton:** Oui, monsieur.

**Le président:** Si le projet de loi ne prévoit rien au sujet des membres honoraires, je pense que, dans ce cas, la société concernée peut en créer, parce que le mot «honoraire» est un mot important. Cela veut dire que vous n'avez ni le droit de vote, ni le droit d'assister à des réunions, sauf si vous êtes actionnaire, et vous ne pouvez pas non plus assister à une réunion de directeurs. C'est en fait un titre honorifique. Il ne s'insère pas dans les opérations de l'organisation. Donc je ne pense pas que cela dérange le fait d'accorder des titres honorifiques.

**M. Hamilton:** Non, monsieur le président. Nos membres honoraires actuels s'inséreront dans la clause des membres honoraires du projet de loi S-3. Il n'y a pas de problèmes à ce sujet. Ce sont ceux que l'on pourrait appeler les «membres associés» ou «membres de soutien», quelle que soit l'expression la plus appropriée.

**Le président:** Sans aucun droit de vote?

**M. Hamilton:** Il en est ainsi, sauf au niveau de leur direction ou division. Ce sont ces dernières qui nous préoccupent le plus, parce qu'il y en a un grand nombre. Si toutes les directions tenaient leurs dossiers à jour, nous saurions exactement combien il y en a.

**Le président:** Qu'est-ce que c'est qu'une direction, par rapport à la Société de la Croix-Rouge?

**M. Hamilton:** Vous voulez dire du point de vue corporatif?

**Le président:** Oui.

**M. Hamilton:** J'imagine que, du point de vue corporatif, la direction n'existe pas. Mais sur le plan pratique, c'est un groupe de personnes qui a reçu, de leur division provinciale, une charte de direction qui en fait une filiale de la Société canadienne croix rouge et en tant que telle, ils peuvent se réunir dans des locaux privés et peuvent même avoir leur propre édifice, selon l'importance de la filiale.

**Le président:** Lorsque vous dites qu'une direction a une charte, vous voulez dire sur le plan provincial?

**M. Hamilton:** Non, il s'agit simplement d'une charte signée par la Division ontarienne de la Société canadienne de la croix rouge, la constituant en direction. Sur le plan corporatif, elle n'existe pas. Tous les biens immobiliers sont inscrits sous le nom de la Société canadienne de la croix rouge, que ce soit à Charlottetown, Calgary ou ailleurs.

**Le président:** Si je comprends bien, la division centrale, comme vous l'appellez, n'existe pas sur le plan corporatif.

[Text]

**Mr. Hamilton:** The Central Council does, Mr. Chairman, to the extent that it is—

**The Chairman:** Just the Central Council.

**Mr. Hamilton:** Yes.

**The Chairman:** The members of the Central Council are members of the Canadian Red Cross Society, are they not?

**Mr. Hamilton:** Yes.

**The Chairman:** And they are the only voting members?

**Mr. Hamilton:** That is correct.

**The Chairman:** So all the other so-called members are non-voting.

**Mr. Hamilton:** Non-voting at Central Council, and non-voting in a purely corporate sense.

**The Chairman:** I mean non-voting at the level of the Red Cross Society.

**Mr. Hamilton:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any questions?

**Senator Lafond:** This is not directly a question, Mr. Chairman, but I would like to make an observation. I note that Mr. Howard has been present taking notes and will undoubtedly at one point respond to the concerns of our witnesses. I would like to draw his attention, and also that of the committee, to the very close parallel that exists, even though their aims are different, between the structure and functions of the Canadian Red Cross Society and those of the national political parties. We know that both major national political parties are now incorporated federally as non-profit organizations. As to the most important aspect of their functions, that is their chief agency as required under the Canada Elections Act. So the concerns of the Canadian Red Cross may well end up being shared by both major political parties.

**The Chairman:** Political parties are entities.

**Senator Lafond:** The chief agency of each of the major political parties.

**The Chairman:** They are entities. In other words, they have a corporate existence?

**Senator Lafond:** Yes.

**Senator Cook:** Both organizations have voluntary workers.

**The Chairman:** Are they non-profit?

**Senator Lafond:** They are.

**The Chairman:** So Mr. Howard's administration will have to cope also with the political aspects. This does not directly affect the Red Cross Society, but it is an indication of the reach—you note that I did not say "overreach" this time—of this bill. Are there any further comments?

[Traduction]

**M. Hamilton:** Contrairement au Conseil central, Monsieur le Président, dans la mesure où il n'est—

**Le président:** Qu'un conseil central.

**M. Hamilton:** Oui.

**Le président:** Les membres du Conseil central sont membres de la Société canadienne de la croix rouge, n'est-ce pas?

**M. Hamilton:** Oui.

**Le président:** Et ce sont les seuls membres qui ont le droit de vote?

**M. Hamilton:** C'est exact.

**Le président:** Donc tous les autres membres n'ont pas le droit de voter.

**M. Hamilton:** N'ont pas le droit de voter au Conseil central, et dans un sens purement corporatif.

**Le président:** Je veux dire: «n'ont pas le droit de voter au niveau de la société de la croix rouge».

**M. Hamilton:** Oui, justement, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Lafond:** Ce n'est pas vraiment une question, monsieur le président, mais j'aimerais faire une observation. J'ai remarqué que M. Howard était présent et qu'il a pris des notes et que, sans aucun doute, à un moment donné, il répondra aux questions de nos témoins. Je voudrais donc attirer son attention, ainsi que celle du Comité, sur le parallèle étroit qui existe entre la structure et les fonctions (même si les buts sont différents) de la société canadienne de la croix rouge et celles de nos 2 principaux partis politiques nationaux. Nous savons que ces deux partis sont actuellement incorporés fédéralement en tant qu'organisations à but non lucratif. Quant à l'aspect le plus important de leurs fonctions, c'est leur organisme principal, tel que requis en vertu de la loi sur les élections au Canada. Donc, il se peut que les préoccupations de la société canadienne de la croix rouge finissent par être partagées par les deux principaux partis politiques au Canada.

**Le président:** Les partis politiques ne sont-ils pas des entités?

**Le sénateur Lafond:** L'organisme principal de chacun des principaux partis politiques.

**Le président:** Ce sont des entités. En d'autres termes, elles ont un statut coopératif?

**Le sénateur Lafond:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Les deux organisations ont des travailleurs bénévoles.

**Le président:** Sont-elles des organisations à but non lucratif?

**Le sénateur Lafond:** Oui.

**Le président:** Donc M. Howard devra également s'occuper des aspects politiques. Ceci ne touche pas directement la société de la croix rouge, mais cela indique la portée du projet de loi (vous remarquerez que, cette fois-ci, je n'ai pas dit «sur-portée»). D'autres observations?



## [Text]

We shall have to satisfy ourselves on the point you have made, Mr. Hamilton, that it would inhibit the operation of the Red Cross Society. We will be hearing from Mr. Howard, and we shall consider the legal aspect of the question of interpretation, being somewhat guided, I would expect, by what Mr. Howard has to say with regard to the intent but not completely guided. At times we have been known to be independent.

Are there any further comments?

The Insurance Institute of Canada raised a question in a letter to the Government Leader in the Senate. Copies of it went to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, to the Parliamentary Assistant to the Minister, and to Mr. Bullied of the Institute of Association Executives. I was wondering whether you had given any thought to this matter. The letter says:

An inconsistency appears to exist between Section 140(2) (a) and (b) and Section 141(1) or (3). In the latter, it appears that the intent is to provide members with financial statements prior to an Annual Meeting whereas in the former, the publication of un-audited or approved financial statements is prohibited.

The letter goes on to say:

In our particular case, the approval of financial statements is made at a Finance Committee meeting held in conjunction with our Annual Meeting. It would place an unusual and unnecessary burden on us to require an earlier meeting in order to obtain the required approval in advance of our Annual Meeting.

It continues:

Since inception, it has been our practice to publish our audited financial statements in our Annual Report which is distributed within the twelve month period following our Annual Meeting. I would suggest that this is a more appropriate way of distributing audited and approved financial statements, when the directors are located in different parts of the country and subject to the usual constraints of time and availability.

With regard to numbers, the problem stated by The Insurance Institute of Canada—if that is a problem and their interpretation is sound—should have some serious and major adverse effect on your organization.

**Mr. Hamilton:** Mr. Chairman, I ask Mr. Badgley to speak to that.

**Mr. F. H. Badgley, Assistant National Commissioner, the Canadian Red Cross Society:** Mr. Chairman, at the moment, as Mr. Hamilton pointed out, the voting corporate members of the Canadian Red Cross Society are members of Central Council—some 75 persons. Accordingly, the requirement to get out audited financial statements of the corporation to those 75 persons in advance of the meeting—if those are the persons we are talking about—would present no particular difficulty for us. In fact, we publish an annual report, which has been circulated to members of your committee, subsequent to our annual meeting, and we distributed about 150,000 of those at

## [Traduction]

Nous devons nous convaincre sur le point que vous avez soulevé, M. Hamilton, que cela entraverait le fonctionnement de la croix rouge. Nous entendrons M. Howard et nous étudierons les aspects juridiques en matière d'interprétation, étant quelque peu orientés, j'imagine, par ce que M. Howard a à dire au sujet de la portée de la loi, mais pas complètement. A une certaine époque, nous étions considérés comme indépendants.

D'autres remarques?

L'Institut d'assurance du Canada a soulevé une question dans une lettre adressée au chef du gouvernement au Sénat. Le ministre de la Consommation et des Corporations, l'adjoint parlementaire au Ministre ainsi que M. Bullied de l'Institut des directeurs d'associations en ont reçu une copie. Je me suis demandé si vous aviez réfléchi à cette question. Voici ce que dit la lettre:

Il semble qu'il existe une certaine contradiction entre les alinéas 140(2)a) et b) et entre le paragraphe 141(1) ou (3). Ce dernier aurait pour objet de faire remettre des états financiers aux sociétaires avant l'assemblée annuelle alors que dans le premier cas, il est interdit de publier des états financiers qui n'ont pas été vérifiés ou approuvés.

L'auteur poursuit en disant:

Dans notre cas, les états financiers ont été approuvés au cours d'une réunion du Comité des finances qui a eu lieu en même temps que notre assemblée annuelle. Nous obliger à organiser au préalable une réunion afin d'obtenir l'autorisation requise avant notre assemblée annuelle serait nous imposer inutilement une charge supplémentaire.

Il dit encore:

Depuis la création de l'Institut, nous publions d'ordonnaire nos états financiers vérifiés dans notre rapport annuel qui est distribué dans les douze mois suivant notre assemblée annuelle. A mon avis, il est préférable de procéder de cette façon, car les directeurs sont éparpillés dans tous le pays et ils sont soumis aux habituelles contraintes de temps et autres obligations.

En ce qui concerne les chiffres, le problème soulevé par l'Institut d'assurance du Canada, si c'est bien un problème et si leur interprétation est bonne, aurait de graves répercussions sur votre organisme.

**M. Hamilton:** Monsieur le président, je voudrais demander des précisions à M. Badgley sur ce sujet.

**M. F. H. Badgley, Commissaire national adjoint de la Société canadienne de la Croix-Rouge:** Monsieur le président, pour le moment, comme l'a signalé M. Hamilton, les personnes morales de la Société canadienne de la Croix-Rouge font partie du Conseil central et sont au nombre de 75. Il nous est facile de distribuer avant l'assemblée annuelle, conformément à la disposition, les états financiers vérifiées de la société à ces 75 personnes si ce sont celles dont nous parlons. En fait, nous publions un rapport annuel, qui a été distribué aux membres de votre comité après notre assemblée annuelle; nous en distribuons 150,000 exemplaires. Nous le considérons comme le

[Text]

the moment. We regard that annual report as the Society's report to the people of Canada and its supporters, and we attempt to distribute it in the widest possible fashion.

The legal requirement, though, is fairly easily met. The question, however, is that if 80,000 or 100,000 people became members—

**The Chairman:** That is what I was thinking of.

**Mr. Badgley:** ... we would be in real difficulties. We have made an estimate of the cost, and it would require from \$300,000 to \$500,000 additional expenditure just to meet the requirement as to notice and documents for the annual meeting.

**The Chairman:** This has been raised by an important group of people who are not known to be frivolous in their presentations. We shall have to have a good look at it. It may be another problem that we will have to develop with Mr. Howard.

Now, is there anything more you want to add, Mr. Hamilton?

**Mr. Hamilton:** I want the committee to be sure that we are not in any way trying to reduce the voting rights of our members by suggesting that some of them be called associate members or supporting members. We want them to continue to be able to participate in the activities of their branches and divisions as they now do; but we do not want to be required to spend \$300,000 to \$500,000 a year in complying with what we think are the applicable provisions of Bill S-3 in order to send notices and other documents to them.

**The Chairman:** Well, you know, you could clarify the position fully, as to the direction in which they do participate and vote below the level of the society in the branches and in the divisions; but that is where they stop, is it not?

**Mr. Hamilton:** Yes, Mr. Chairman: That is already dealt with in our bylaws, and you will notice in our brief that we refer to the provisions of the Ontario Corporations Act, which allows for a tiered type of voting, though it does not allow for as many tiers as we would like to have. It allows for the election of delegates by members, and then directors by delegates. I think it has one tier too few.

**The Chairman:** The tiers would be related to what? The society?

**Mr. Hamilton:** The society, the divisions and the branches, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, there would be no problem about establishing tiers of membership, even if you called it a non-voting membership, up to the level of branches and divisions.

**Mr. Hamilton:** There would be no difficulty, Mr. Chairman, but if they had to be treated as full members for all purposes of Bill S-3 we would have defeated ourselves again.

[Traduction]

rapport de la société à la population canadienne à ses bienfaiteurs, et nous essayons d'en distribuer le plus possible.

Il nous est assez facile de satisfaire aux conditions stipulées par la loi. Par contre, si 80,000 ou 100,000 personnes deviennent membres...

**Le président:** C'est ce à quoi je pensais.

**M. Badgley:** Nous éprouverions de réelles difficultés. Nous en avons évalué le coût; il nous faudrait une somme supplémentaire de \$300,000 à \$500,000 simplement pour satisfaire aux conditions concernant les avis de convocation et les documents à fournir pour l'assemblée annuelle.

**Le président:** Ce point a été soulevé par un important groupe de personnes connues pour leur sérieux. Nous devons l'étudier. Il y a peut-être une autre question dont il nous faudra discuter avec M. Howard.

Avez-vous d'autres commentaires, monsieur Hamilton?

**M. Hamilton:** Je tiens seulement à assurer le Comité que nous n'essayons en aucun cas de réduire les droits de vote de nos sociétaires en déclarant que certains d'entre eux peuvent être considérés comme des membres associés ou autres. Nous voulons qu'ils puissent continuer à participer aux activités de leurs sections et divisions comme ils le font actuellement; mais nous ne voulons pas avoir à dépenser entre \$300,000 et \$500,000 par an pour leur envoyer des communiqués et autres documents, conformément aux dispositions du bill S-3.

**Le président:** Vous pouvez, vous le savez, clarifier la situation en précisant de quelle façon ils peuvent participer et voter au niveau des sections et des divisions; leurs droits s'arrêtent là, n'est-ce pas?

**M. Hamilton:** Oui, monsieur le président. C'est une question qui est déjà traitée dans nos règlements, et vous remarquerez que dans notre mémoire nous parlons des dispositions de la Loi sur les corporations de l'Ontario, qui prévoit des élections à plusieurs niveaux, même s'il n'y a pas autant de niveaux que nous l'aurions souhaité. Elle autorise les sociétaires à élire des délégués, qui à leur tour élisent des directeurs. Je pense qu'il faudrait encore un autre niveau.

**Le président:** Les niveaux par rapport à quoi? A la société?

**M. Hamilton:** La société, les divisions et les sections, monsieur le président.

**Le président:** Il serait facile d'établir des niveaux de membres, même s'il s'agit de membres qui n'ont pas le droit de vote, et ce, jusqu'au niveau des sections et des divisions.

**M. Hamilton:** Et effet, monsieur le président; mais s'il fallait les considérer comme des membres à part entière pour toutes les fins prévues dans le bill S-3, les choses iraient mal pour nous.



[Text]

**The Chairman:** What I have suggested to you is that you can prevent that from happening to you under this bill by making the necessary changes in your charter.

**Mr. Hamilton:** I am just not sure that, Mr. Chairman. I have certainly taken the view of the Canada Business Corporations Act, that corporations must eventually be continued and must comply with the provisions of the act.

**The Chairman:** Under the Canada Business Corporations Act, the corporations that were incorporated other than under the Canada Business Corporations Act must, at some point in time, continue under the Canada Business Corporations Act; but I interpret the word "continue" as meaning in the form of their charter at that time. If they can make changes which accord with the provisions of the statute under which they have been incorporated, I do not think that disqualifies them from applying to be continued in that form.

**Mr. Hamilton:** I have never tried it that way, Mr. Chairman: I do not know what the answer would be, and I would rather not find out to my dismay when it came to pass.

**The Chairman:** We will try to find out.

**Senator Cook:** Mr. Hamilton, I gather that clause 131 does not suit you, either.

**Mr. Hamilton:** Clause 131 is the type of thing which is required.

**Senator Cook:** It seems to me that clause 131 could be enacted under the definition of "membership interest"; but assuming, for the moment that it cannot be, and that it does not allow the directors or the company to enact something similar to clause 131, and that it does not fully meet the requirements of the Red Cross, it would be helpful to us all if you could, at your convenience, provide the committee with the draft of a definition or clause which would suit you.

**Mr. Hamilton:** That is certainly possible, Mr. Chairman. The only thing that would make me hesitate is that I am not sure to how many corporations this would apply. I would not like to see one section in the act just to satisfy the Red Cross, even though it did not say so.

**Senator Cook:** Why not?

**Mr. Hamilton:** Well, I do not mind.

**Senator Cook:** I think you are a very vital part of Canadian life. Why not?

**The Chairman:** We will certainly have a look at it, and we will be visiting with Mr. Howard again, of course.

Are there any other questions? If not, I want to thank you very much, Mr. Hamilton and Mr. Badgley. We have many other witnesses to hear. There seems to be a very substantial interest in this bill.

[Traduction]

**Le président:** Ce que je vous ai proposé, c'est d'empêcher que cela se produise aux termes de ce projet de loi en apportant à votre charte les modifications qui s'imposent.

**M. Hamilton:** Je n'en suis pas persuadé, monsieur le président. Je pense certes qu'il faut respecter la Loi sur les corporations canadiennes, selon laquelle les corporations doivent éventuellement être prorogées et doivent se conformer aux dispositions de la Loi.

**Le président:** Aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, les sociétés, qui ont été constituées en société conformément à d'autres lois que celle précitée, doivent à un moment donné poursuivre leurs activités, en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes; j'interprète cependant le terme «poursuivre» comme signifiant aux termes de leur charte de l'époque. Si ces sociétés peuvent apporter des modifications tout en se conformant aux dispositions de la loi en vertu de laquelle elles se sont constituées en société, je ne pense pas que cela leur interdise de demander de poursuivre leur activité de cette façon.

**M. Hamilton:** Je n'ai jamais pris cette initiative monsieur le président. Je ne sais pas quel en serait le résultat et je préfère ne pas le connaître de peur que le résultat ne me déçoive à l'adoption de ce projet loi.

**Le président:** Nous essaierons de les connaître.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Hamilton, je crois comprendre que l'article 131 ne vous convient pas non plus.

**M. Hamilton:** C'est le genre d'article qui est nécessaire.

**Le sénateur Cook:** A mon avis, l'article 131 pourrait être adopté sous la définition «part sociale»; mais en admettant que cette modification soit impossible pour l'instant, que les administrateurs ou la société ne soient pas en mesure d'adopter un article analogue à l'article 131, et que cette modification ne satisfasse pas complètement les exigences de la Croix-Rouge, je pense qu'il nous serait utile, lorsque vous le jugerez nécessaire, de donner au comité le libellé d'une définition ou d'un article qui vous conviendrait.

**M. Hamilton:** C'est très certainement possible monsieur le président. La seule chose qui me ferait hésiter serait le nombre de sociétés que ces modifications toucheraient. Je n'aimerais pas qu'un article de la loi ne satisfasse que la Croix-Rouge, même si elle affirme le contraire.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi pas?

**M. Hamilton:** Eh bien, cela m'est égal!

**Le sénateur Cook:** Je crois que vous êtes un rouage très important des activités canadiennes. Pourquoi pas?

**Le président:** Nous étudierons certainement ce problème et nous reverrons bien sûr M. Howard de nouveau.

Y a-t-il d'autres questions, sinon, je vous remercie beaucoup, MM. Hamilton et Badgley. Nous avons encore beaucoup d'autres témoins à entendre. Ce projet de loi semble susciter beaucoup d'intérêt.

[Text]

**Mr. Hamilton:** The non-share organizations, Mr. Chairman, are a peculiar breed, and there are no two the same.

**The Chairman:** Well, from my knowledge, I would say that that is correct.

**Senator Cook:** To both comments.

**The Chairman:** Due to the ingenuity of lawyers.

**Mr. Hamilton:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We have no further witnesses for this morning, so we will now adjourn. We do not have a sitting of the committee tomorrow.

Next week we meet on Wednesday on Bill S-3; and we meet on Thursday morning on Bill C-13, the competition bill. I would hope that on Wednesday we might possibly be able to deal with Bill S-2. That depends on the committee of the Quebec Bar Association being available to appear, and we will exert as much pressure as we can to get them here for next Wednesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Hamilton:** Les organisations sans actions, monsieur le président, sont d'une nature très particulière; il n'y en a pas deux semblables.

**Le président:** D'après mon expérience, je dirais que c'est vrai.

**Le sénateur Cook:** Cela vaut pour les deux remarques.

**Le président:** C'est en raison de l'habileté des avocats.

**M. Hamilton:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Il n'y a pas d'autres témoins pour ce matin. Nous pourrions par conséquent lever la séance. Demain, le comité ne siégera pas.

La semaine prochaine, le comité se réunira mercredi pour étudier le bill S-3. Certains témoins comparaitront. Le comité se réunira jeudi matin pour étudier le bill C-13 qui est le projet de loi sur la concurrence. J'espère que nous serons en mesure d'étudier le bill S-2 mercredi prochain. Cela dépendra du comité du Barreau du Québec, s'il est en mesure de comparaître. Nous insisterons le plus possible pour que les témoins viennent ici mercredi prochain.

La séance est levée.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES--TÉMOINS

### *Institute of Association Executives:*

Mr. Derek H. McCorquindale, C.A.E., Executive Director,  
Mechanical Contractors Association of Alberta, Calgary;  
Mr. Rod H. Thomson, General Manager, Travel Industry  
Association of Canada, Ottawa;  
Mr. Herbert H. Perry, C.A.E., Executive Director, Certified  
General Accountants Association of Ontario, Toronto;  
and  
Mr. Arthur Bullied, C.A.E., General Manager, Institute of  
Association Executives, Toronto.

### *The Canadian Red Cross Society:*

Mr. John P. Hamilton, National Honorary Counsel; and  
Mr. F. H. Badgley, Assistant National Commissioner.

### *Institut des Directeurs Associations:*

M. Derek H. McCorquindale, Directeur exécutif, Méchan-  
ical Contractors Association of Alberta, Calgary;  
M. Rod H. Thomson, Directeur général, l'Association de  
l'industrie touristique du Canada, Ottawa;  
M. Herbert H. Perry, Directeur exécutif, Association de  
comptables généraux licenciés, Toronto; et  
M. Arthur Bullied, Directeur général, Institut des Direc-  
teurs Associations, Toronto.

### *La Société canadienne de la Croix-Rouge:*

M. John P. Hamilton, Conseiller honoraire national; et  
M. F. H. Badgley, Commissaire national adjoint.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

LIBRARY SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing  
Senate Committee on

MAR 20 1978  
UNIVERSITY OF TORONTO

Délibérations du comité  
senatorial permanent des

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 22, 1978

Le mercredi 22 février 1978

Issue No. 21

Fascicule n° 21

Fourth Proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

Bill S-3, intituled:  
"An Act respecting Canadian  
non-profit corporations"

Bill S-3, intitulé:  
«Loi régissant les sociétés  
canadiennes à but non lucratif»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

*Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 22, 1977:*

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

*Extrait des procès-verbaux du Sénat du 22 novembre 1977:*

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 22, 1978  
(28)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-3 "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith and Walker. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Godfrey.

*Witnesses:*

*The Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. S. S. Hughes, Executive Director;  
Mr. Paul J. Mineo, Policy Manager; and  
Mr. David J. Gibson, Ottawa Manager.

*The Board of Trade of Metropolitan Toronto:*

Mr. Kerr Gibson, President;  
Mr. John Gillespie, Legal Counsel;  
Mr. Jerry Collins, General Manager; and  
Mr. James S. McCracken, Manager, Legal Department.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned until Thursday, February 23, 1978, at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

**CORRIGENDUM:** Issues Nos. 18 and 19, dated February 9, 1978.

The name of the Honourable Senator Lafond was inadvertently left out of the list of members present at the meetings of the Committee which were held on the above date.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 22 FÉVRIER 1978  
(28)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-3 «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith et Walker. (12)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Godfrey.

*Témoins:*

*La Chambre de Commerce du Canada:*

M. S. S. Hughes, directeur exécutif;  
M. Paul J. Mineo, directeur, orientation; et  
M. David J. Gibson, directeur, Ottawa.

*The Board of Trade of Metropolitan Toronto:*

M. Kerr Gibson, président;  
M. John Gillespie, conseiller juridique;  
M. Jerry Collins, directeur général; et  
M. James S. McCracken, gérant, service du contentieux.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 23 février 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

**RECTIFICATION:** Fascicules n° 18 et 19 en date du 9 février 1978.

Le nom de l'honorable sénateur Lafond a été exclu par inadvertance de la liste des membres présents aux séances du Comité qui ont eu lieu à la date susmentionnée.

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 22, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two submissions this morning. The first is from the Canadian Chamber of Commerce. Appearing on their behalf are: Mr. S. S. Hughes, the Executive Director; Mr. Paul Mineo, the Policy Manager; and Mr. David Gibson, the Ottawa Manager. Mr. Hughes has an opening statement.

**Mr. S. S. Hughes, Executive Director, the Canadian Chamber of Commerce:** Thank you, sir.

Mr. Chairman and honourable senators, I would again like to take this opportunity of thanking you for the privilege of being allowed to appear before you on this bill, that is important to us and to our constituents. I should like to suggest that there are, contained in the papers presented to you, two minor errors, both typographical in nature. The first is on page one, in the second line of the second paragraph. The chamber does not comment on all the proposed federal legislation but only on some proposed federal legislation. Perhaps you would consider the word "all" as being inappropriate. Further, on the last page, under item nine, it reads, in the third line:

Measuring and Gauging of Certain Articles of General Consumption.

There should be added, after the word "Consumption" the words, "1865, the Inspection and Sale Act." With those two amendments, the paper that has been given to you is, I believe, accurate.

Mr. Chairman, I must state that we are here wearing, of necessity, three different hats, and our answers to questions many vary depending upon the hat that we have on at that point in time. I would be happy to identify them for you.

**Senator Walker:** Liberal, Conservative and NDP?

**Mr. Hughes:** Not today, sir. The impact of the proposed legislation, Bill S-3, on our organization is one facet of our observation; the impact of S-3 on our member organizations is another, and it is quite different. The character of our own organization, I think, is quite able to take care of many of the facets of Bill S-3, whereas some of our members are not. There is then the discussion of the specifics of Bill S-3 for all groups.

We were asked, the last time we were here, to examine the *Boards of Trade Act*. We have done so. We were asked also to examine Bill S-3, and we have done that. Those comments are among the papers tabled before you. The clerk of the committee has those copies and, with the two amendments mentioned earlier, that should serve to bring you up to date.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 22 février 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce auquel a été déferé le bill S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ce bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons deux mémoires ce matin. Le premier émane de la Chambre de commerce du Canada. Comparaient en son nom: M. S. S. Hughes, directeur exécutif, M. Paul Mineo, directeur, Orientation et M. David Gibson, directeur à Ottawa. M. Hughes va faire une déclaration préliminaire.

**M. S. S. Hughes, directeur exécutif de la Chambre de commerce du Canada:** Merci, monsieur.

Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais à nouveau saisir l'occasion de vous remercier du privilège qui m'est accordé de pouvoir comparaître devant vous au sujet de ce projet de loi, qui est important pour nous et pour nos commettants. Je voudrais dire que les documents qui vous ont été présentés contiennent deux erreurs mineures, toutes deux d'ordre typographique. La première se trouve à la page 1, à la seconde ligne du second paragraphe. La Chambre n'étudie pas toutes les mesures législatives proposées au niveau fédéral, mais seulement certaines d'entre elles. On pourrait peut-être considérer le mot «toutes» comme étant inadéquat. Par ailleurs, à la dernière page, au point neuf, on lit à la troisième ligne:

Mesure et calibrage de certains articles de consommation générale.

On devrait ajouter après le mot «consommation», les mots «1865, Loi sur l'Inspection et la vente». Avec ces deux modifications, je pense que le document qu'on vous a présenté est exact.

Monsieur le président, je dois dire que, par nécessité, nous sommes là à trois titres différents. Donc nos réponses peuvent varier en fonction du titre que nous représentons à ce moment-là. Je serais heureux de les identifier pour vous.

**Le sénateur Walker:** Il s'agit du parti libéral, conservateur et du NPD?

**M. Hughes:** Pas aujourd'hui, monsieur. L'incidence de la loi proposée, soit le Bill S-3, sur notre organisation est un aspect de notre observation; l'incidence du projet de loi S-3 sur nos organisations membres en est un autre, tout à fait différent. Notre propre organisation, est de par son caractère, je pense, tout à fait capable de s'occuper de bien des aspects du projet de loi S-3, tandis que certains de nos membres ne le sont pas. Il y a ensuite l'analyse des particularités du bill S-3 pour tous les groupes concernés.

On nous a demandé, la dernière fois que nous étions ici, d'examiner la Loi sur les chambres de commerce. Nous l'avons fait. On nous a également demandé d'examiner le Bill S-3 et nous l'avons fait également. Vous trouverez les commentaires parmi les documents qui se trouvent devant vous. Le greffier du comité possède ces exemplaires et, avec les deux modifica-



## [Text]

Mr. Chairman, I do not plan to read that statement in its entirety or even in part; but I would like to make a number of specific points referred to in that statement which we think are important.

First, the impact, whether it be real or perceived, may differ among the various groups covered. Those groups include golf clubs and federal and local boards of trade. They operate differently; they are put together for quite different purposes, yet they have the same legislation telling them how they must conduct their affairs. That gives us a problem, and certainly gives our members a problem.

Some of our members would strongly prefer to stay under their own special acts. They have their own valid reasons for that. I notice that the Toronto Board of Trade is represented here and will probably make the case for those organizations which operate under special act.

Failing that, I suspect the "special act people" would prefer to stay under the Boards of Trade Act, separate from Bill S-3. Failing that, they would come under Bill S-3, but they would like to have it revised in a significant number of areas—four or five areas of considerable importance.

The Quebec Chamber of Commerce has already made its position clear. The Quebec Chamber was speaking on its own behalf, as well as on behalf of all the little local boards of trade and chambers of commerce across that province. The federal legislation that is proposed to govern those people will have an impact on their behaviour and attitude.

I would like to make a point, because it has come up in testimony before, and to us it is very important and significant. It is that the members of groups such as ours are not shareholders. They differ in motive, in impact on the organization, and also under law.

The real world in small communities is an interesting subject to examine, when we consider the implications of Bill S-3. Volunteer organizations in small towns, from Nova Scotia to British Columbia, are run almost entirely by volunteers, without permanent staff. Those same 30, 40 or 50 people will also be the volunteers who run Kiwanis, Rotary, the church and hospital groups; and I think all of us here know it to be true that if we took about 50 people out of each small town, we would probably take away all the social activity, if they were the right 50.

We have a concern—I believe it to be a valid concern—that if Bill S-3 is imposed on all those who have no sophisticated assistance to fall back on, we may well turn their efforts elsewhere. They will just say "It is too difficult to form a board of trade or chamber of commerce. We will back off and do something else." I do not think that would be a good thing for their community or for the country as a whole.

**The Chairman:** "The something else" is quite obvious. If they wanted to incorporate, it would be provincial incorporation, would it not?

## [Traduction]

tions mentionnées plus tôt, cela devrait mettre vos connaissances à jour.

Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de lire cet énoncé au complet ou même en partie, mais je voudrais souligner plusieurs points dont on parle dans l'énoncé et qui, je pense, sont très importants.

Premièrement, l'incidence, qu'elle soit réelle ou perçue, peut varier d'un groupe à l'autre. Ces différents groupes incluent notamment: les clubs de golf et les chambres de commerce fédérales et locales. Ils fonctionnent différemment; on les a mis ensemble pour des raisons tout à fait différentes. Cependant, ils doivent suivre la même loi pour diriger leurs affaires. Cela nous pose un problème à nous et certainement aussi à nos membres.

Certains de nos membres préféreraient vivement rester régis par leurs propres lois. Ils ont leurs raisons. Je remarque que le Toronto Board of Trade est représenté ici; il créera probablement un précédent pour les organisations régies par une loi spéciale.

Faute de quoi, j'imagine que les personnes soumises à une loi spéciale préféreront rester visées par la Loi sur les chambres de commerce, qui ne fait pas partie du bill S-3. Faute de quoi, ils tomberaient sous la loi S-3, mais ils aimeraient la voir modifiée à plusieurs endroits—dont quatre ou cinq qui sont d'une extrême importance.

La Chambre de commerce du Québec a déjà clairement défini sa position. Elle parlait en son propre nom, de même qu'au nom des petites chambres de commerce locales éparpillées dans toute la province. La législation fédérale proposée pour régir ces personnes aurait une incidence sur leur comportement et attitude.

Je voudrais faire une remarque sur un point, parce qu'il a déjà été soulevé au cours de témoignages antérieurs, et pour nous il est très important. Les membres de groupes comme le nôtre ne sont pas actionnaires. Ils diffèrent de par leurs motifs, l'incidence sur l'organisation et ne sont pas régis de la même façon par la loi.

Le monde réel dans les petites collectivités est un sujet intéressant à examiner, lorsque l'on considère les implications du bill S-3. Les organisations bénévoles dans les petites villes de la Nouvelle-Écosse à la Colombie-Britannique, sont presque entièrement dirigées par des bénévoles, sans personnel permanent. Les mêmes 30, 40, 50 personnes seront également les bénévoles qui dirigent les groupes Kiwanis, Rotary, paroissiaux et d'hôpitaux. Vous en conviendrez tous que si nous retirons environ 50 personnes de chaque petite ville, on retirerait en même temps probablement toute l'activité sociale, si ces cinquante personnes étaient les bonnes.

Nous avons peur—je crois que c'est une peur légitime—c'est que si le bill S-3 est imposé à tous ceux qui n'ont pas d'aide élaborée sur laquelle retomber, nous risquons de les dégoûter. Ils diront tout simplement: «il est trop difficile de créer une chambre de commerce. Nous battons en retraite et ferons autre chose». Je ne pense pas que cela soit une bonne chose pour leur collectivité ou pour le pays dans son ensemble.

**Le président:** «Le quelque chose d'autre» est tout à fait évident. S'ils veulent se constituer en corporation, il s'agira d'une corporation provinciale, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Hughes:** They could incorporate provincially or federally many of them, of course, are not incorporated, but could choose to do so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could we test you on that? Is it that serious?

**Senator Laird:** Yes.

**Mr. Hughes:** I think so, sir. The document that is Bill S-3 is one inch thick. If you sent that to the Yarmouth Chamber of Commerce, or some other chamber, or to a group wanting to form a chamber of commerce, they would look at it and file it somewhere, and probably would not take action. That is assuming they were incorporated federally and involved in that.

**Senator Macnaughton:** If you sent them to Mr. Howard to explain it, they would.

**Mr. Hughes:** If Mr. Howard were able to produce a piece of paper, that would show how simple it was to operate under Bill S-3, it would be encouraging to them, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Your statement implies that if Bill S-3 is passed, it will mean the end of a great many volunteer organizations in small towns which do the work of a chamber of commerce or a board of trade—that type of work.

**Mr. Hughes:** It could, sir. I do not say it will, but there is a real risk involved, and we would prefer not to run it, particularly when we feel it is not necessary to run it, the operative word being "necessary". We all have enough regulation of our affairs from government, without adding an additional burden.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes. I think we all know that argument pretty well, but is there nothing in the bill that should be done? Are there not changes in the bill that really should be reduced to law so that there will be a certain amount of regulation and perhaps uniformity in the activities of these many and diverse organizations?

**Mr. Hughes:** There are changes recommended, sir, in the paper that we presented this morning, to make Bill S-3 more correct, or more contemporary, for organizations such as small boards of trade and chambers of commerce. It would not make it perfect, but it would make it better.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are going to go over those with us?

**Mr. Hughes:** They are tabled before you, and I will go over them, if you wish.

**Senator Macnaughton:** In principle, if the department simply sent you a one-page instruction sheet, saying, "Look. Do the following, and if you are in trouble we will help you," that would not frighten local organizations?

**Mr. Hughes:** No, it would not.

**Senator Macnaughton:** It is the same as getting your automobile licensed, so to speak.

[Traduction]

**M. Hughes:** Elles pourraient se constituer en sociétés aux termes d'une loi provinciale ou fédérale. Nombre d'entre elles bien sûr ne le sont pas, mais elles pourraient choisir de le faire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-on vous croire à ce sujet? Est-ce que c'est aussi grave que ça?

**Le sénateur Laird:** Oui.

**M. Hughes:** Je pense bien, Monsieur. Le Bill S-3 constitue un document d'un pouce d'épaisseur. Si vous l'envoyez à la Chambre de commerce de Yarmouth, ou à une autre chambre, ou à un groupe qui désire créer une chambre de commerce, ils le regarderont, le classeront quelque part, et ne feront probablement rien. Cela en supposant qu'ils aient été constitués en Sociétés aux termes d'une loi fédérale.

**Le sénateur Macnaughton:** Si vous leur envoyez M. Howard pour leur expliquer le Bill, ils agiraient.

**M. Hughes:** Si M. Howard pouvait fournir un document démontrant combien il est simple de fonctionner en vertu du Bill S-3, cela les stimulerait, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Votre déclaration sous-entend que si le projet de loi S-3 était adopté, il mettrait fin à un grand nombre d'organisations bénévoles qui, dans les petites villes jouent actuellement le rôle d'une chambre de commerce ou d'un board of trade.

**M. Hughes:** Oui cela pourrait être le cas, Monsieur. Je ne dis pas que ce le sera, mais évidemment il y a un gros risque et nous préférons ne pas le courir, surtout lorsque nous sentons que ce n'est pas nécessaire, le mot important étant «nécessaire». Nos affaires sont déjà suffisamment réglementées par le gouvernement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui. Nous connaissons tous très bien cet argument, mais n'y a-t-il rien dans ce projet de loi qui devrait être fait? N'y a-t-il pas des changements dans ce projet de loi qui devraient devenir loi, pour assurer une certaine réglementation et peut-être une certaine uniformité des activités de ces nombreuses et diverses organisations?

**M. Hughes:** Il y a des recommandations de changements dans le document que nous avons présenté ce matin, pour rendre le projet de loi S-3 plus exact, plus contemporain, pour les organisations telles que les petites chambres de commerce et les petits boards of trade. Ces recommandations ne vont pas le rendre parfait, mais au moins elles l'amélioreront.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous allez les passer en revue avec nous?

**M. Hughes:** Elles se trouvent devant vous, et nous allons les parcourir si vous le voulez bien.

**Le sénateur Macnaughton:** En principe, si le ministère vous envoie simplement une page remplie d'instructions, en vous disant «Tenez. Suivez ces instructions, et si vous avez des problèmes nous vous aiderons», cela ne devrait pas effrayer les organismes locaux, n'est-ce pas?

**M. Hughes:** Non.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est comme si vous deviez faire immatriculer votre voiture.



[Text]

**Mr. Hughes:** One page would not frighten them, in all likelihood. It would depend, of course, on what that one page said. If the director so appointed had a great deal of arbitrary authority it might cause them some concern; but many of these people do not have professional staff, they do not have a budget, they do not even have counsel, in some of the communities in which they live, to interpret this.

**Senator Macnaughton:** Yes. I have been all through your organization, from junior member up—and down, and out.

**The Chairman:** What are the requirements for paper work under this bill to which you are objecting, or, shall I say, criticizing?

**Mr. Hughes:** Well, they are significant, senator, under the bill; significant not to a major organization such as ours, that has the staff to cope with them, but significant where you have the annual reports, the membership lists, the mandatory minutes of meetings, the financial statements, and things of that nature, which are not always kept.

**The Chairman:** You operate under a special act?

**Mr. Hughes:** No, sir. We operate under the Canada Corporations Act, Part II.

**The Chairman:** And you have requirements to meet under it which include paper work?

**Mr. Hughes:** Yes, we do, sir.

**The Chairman:** What are the additional and onerous requirements under Bill S-3?

**Mr. Hughes:** To us?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hughes:** Very few.

**The Chairman:** You distinguish yourselves, as far as you are concerned, from others. What others? Special act companies? Canada Corporations Act companies?

**Mr. Hughes:** I would leave it to those organizations that operate under special legislation to answer that question, if I could. They are much more competent than Mr. Mineo and myself to do it.

**Senator Laird:** Mr. Hughes, in preparing your representations, what steps, if any, did you take to consult the local chambers of commerce, and get their points of view?

**Mr. Hughes:** We mailed two letters, senator, to all of the member boards and chambers that are affiliated with the Canadian Chamber—that is, 600, 700 in number. We received responses from some, which, frankly, is indicative of their lack of ability to understand, or lack of willingness to be prepared to wrestle with, Bill S-3.

**Senator Laird:** You did not receive replies from everybody, but of those replies received, would that represent a consensus of their feelings?

**Mr. Hughes:** Yes. The four or five major points that we have outlined in this paper would represent a consensus of feelings of those few who replied.

[Traduction]

**M. Hughes:** Une page ne leur fait pas du tout peur. Naturellement, cela dépend du contenu de la page. Ils peuvent s'inquiéter si le directeur qui a été nommé exerce une grande autorité arbitraire; mais bon nombre d'entre eux ne disposent pas de personnel qualifié, n'ont pas de budget, et dans certaines collectivités, ils ne peuvent même pas recourir aux services d'un avocat pour l'interprétation du texte.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est exact. Je connais très bien votre organisme, du simple employé au cadre supérieur.

**Le président:** Quelles sont, aux termes de ce projet de loi, les conditions exigées en matière de travail administratif auxquelles vous vous opposez, ou que, disons, vous critiquez?

**M. Hughes:** Il s'agit de conditions importantes, Monsieur le sénateur; elles ne sont pas importantes pour un grand organisme comme le nôtre, qui a le personnel nécessaire pour s'en occuper, mais ce sont plutôt les rapports annuels, la liste des membres, les procès-verbaux obligatoires, les relevés financiers et des choses de ce genre qui ne sont pas toujours tenus à jour.

**Le président:** Dépendez-vous d'une loi spéciale?

**M. Hughes:** Non, monsieur. Nous dépendons de la Loi sur les corporations canadiennes, partie II.

**Le président:** Et aux termes de cette loi, vous avez des exigences à respecter en matière de travail administratif?

**M. Hughes:** Oui, monsieur.

**Le président:** Quelles sont, aux termes du bill S-3, les autres conditions onéreuses?

**M. Hughes:** Pour nous?

**Le président:** Oui.

**M. Hughes:** Il y en a très peu.

**Le président:** Vous vous distinguez des autres sociétés. Quelles sont-elles? S'agit-il de sociétés visées par une loi spéciale ou par la Loi sur les corporations canadiennes?

**M. Hughes:** Si vous le permettez, je laisserai aux organismes visés par une loi spéciale le soin de répondre à cette question. Ils sont plus en mesure que M. Minéo ou moi-même d'y répondre.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Hughes, lorsque vous avez préparé votre exposé, quelles mesures avez-vous prises pour consulter les Chambres de commerce de la région et pour connaître leurs points de vue?

**M. Hughes:** Nous avons envoyé deux lettres, Monsieur le sénateur, à toutes les chambres qui sont affiliées à la Chambre de commerce du Canada, ce qui représente de 600 à 700 membres. Certains d'entre eux nous ont répondu, mais franchement, leurs réponses prouvent qu'elles sont incapables de comprendre le bill S-3 ou qu'elles ne sont pas disposées à entreprendre la lutte.

**Le sénateur Laird:** Tous les membres ne vous ont pas répondu, mais les réponses que vous avez reçues reflètent-elles un même point de vue?

**M. Hughes:** Oui. En ce qui concerne les quatre ou cinq grands points que nous avons exposés dans le document, les

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do you mean by "a few"?

**Mr. Hughes:** Less than a dozen sir, out of 700, and those letters that were sent to them were headed up with the phrase, "This legislation is apt to affect you."

**Senator Walker:** So they either do not care or do not understand?

**Mr. Hughes:** I would not say they do not care, sir; but they do not understand, and at this point in time they are not willing or not able to go to the trouble of reading Bill S-3 to understand where it impacts on them, and report their concerns back to us; and that is perfectly understandable.

**The Chairman:** You mean that a lot of them would need staff in order to meet these requirements?

**Mr. Hughes:** Yes.

**The Chairman:** Perhaps they do not have enough money?

**Mr. Hughes:** Well, if many of them had the staff they could hire for the money they have, they would perhaps be worth the money they would be paid.

**The Chairman:** Not a bad answer.

**Senator Walker:** We will get that sorted out!

**Mr. Hughes:** I have five or six points that I would like to pick up, if I may, concerning Bill S-3.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Hughes:** We are asked to review it, and we did so. There are probably eight or 10 recommendations for change in the paper before you. Four or five of those, I think, are important enough to single out and speak to very briefly, if I may do that.

One is this business of incorporation. Whether there is protection in the regulation or not, the fact remains that there is a perception that one person can incorporate, with the approval of the director, a board of trade or chamber of commerce, and this has received opposition in every case—"every" being every one of the less than 12. It was quite strong opposition, and we would like very much to revert to the 30 in number requirement that is the present legislation. Whether or not the 30 in number would be required in regulation, it would make small boards and chambers a great deal happier, and in point of fact it would give some assurance that there is community representation, and perhaps take some of the discretionary regulation out of the hands of the director.

**Senator Laird:** That is a very fundamental point. I have gone through that. Let me be frank about it, as a past president of the Windsor Chamber of Commerce. We represent all municipalities which are really part of Windsor. A very small group from Sandwich West, at one time, threatened to set up a Sandwich West Chamber of Commerce, which we

[Traduction]

quelques réponses que nous avons reçues reflètent un même point de vue.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que voulez-vous dire par «les quelques»?

**M. Hughes:** Sur 700 membres, moins d'une douzaine ont répondu; les lettres qui leur ont été envoyées portaient le titre «Cette loi vous concerne».

**Le sénateur Walker:** Cela leur est donc égal ou ils ne comprennent pas?

**M. Hughes:** Je ne dirais pas que cela leur est égal, monsieur, mais ils ne comprennent pas, et pour l'instant ils ne veulent pas ou ne peuvent pas se donner la peine de lire le bill S-3 pour comprendre en quoi cela les concerne, et de nous faire part ensuite de leurs préoccupations; c'est tout à fait compréhensible.

**Le président:** Vous voulez dire que bon nombre d'entre eux auraient besoin d'employés supplémentaires pour répondre à ces exigences?

**M. Hughes:** Oui.

**Le président:** Ils n'ont peut-être pas assez d'argent?

**M. Hughes:** Si bon nombre d'entre eux engageaient suffisamment de personnel pour dépenser l'argent dont ils disposent, ce personnel vaudrait l'argent qu'il recevrait.

**Le président:** Bonne réponse.

**Le sénateur Walker:** Nous allons éclaircir cette question!

**M. Hughes:** Je voudrais souligner cinq ou six points au sujet du bill S-3.

**Le président:** Allez-y.

**M. Hughes:** On nous a demandé de réviser ce projet de loi, et c'est ce que nous avons fait. Le document que vous avez entre les mains contient probablement huit ou dix recommandations relatives aux modifications. A mon avis, quatre ou cinq d'entre elles sont assez importantes pour que nous les étudions à part.

L'une d'entre elles concerne la constitution en corporation. Peu importe que le règlement assure ou non une protection, il n'en demeure pas moins qu'on peut se constituer en corporation, avec l'autorisation du directeur ou de la Chambre de commerce; or, les demandes ont toujours été rejetées quand il s'agit d'une société de moins de douze personnes. L'opposition est assez forte à ce sujet et nous aimerions beaucoup en revenir à l'exigence concernant le chiffre 30, contenue dans la loi actuelle. Peu importe que le chiffre 30 soit imposé ou non dans le Règlement, cela ferait l'affaire des petites Chambres de commerce, car elles pourraient ainsi recevoir une certaine assurance que la collectivité serait effectivement représentée et reprendre au directeur certains de ses pouvoirs discrétionnaires.

**Le sénateur Laird:** C'est un point fondamental. Je l'ai déjà mentionné. Permettez-moi de parler en toute franchise, en ma qualité d'ancien président de la Chambre de commerce de Windsor. Nous représentons toutes les municipalités qui font vraiment partie de Windsor. Un petit groupe de Sandwich-Ouest a menacé, à un moment donné, de créer une Chambre



[Text]

needed like a hole in the head. That does represent a real danger, and I thought I would just help you out with that personal experience.

**Mr. Hughes:** Thank you, sir. I did not have an instance, actually. I do know of one, but not as dramatic as yours, so I will just let it sit there, if I may.

The business of membership lists has been discussed often, and it is still a matter of serious concern. It is our contention that membership lists can, and should be available to people who want to send out legitimate argument to the membership, and whether it differs from the position of the management or not is not material; but the act of releasing those membership lists, with names and addresses, to members, is causing serious concern. We fear commercial exploitation; we fear nuisance value; we fear a lot of different things, and we would like it not to be in any legislation. If it is in legislation, it is our recommendation that a membership list be supplied only after court approval has been obtained by the person who wants the list. Even then, we would like not to supply the list, but rather just to produce a mailing on behalf of the individual.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you concerned about organizations that might want to launch appeals and are looking for—

**Senator Laird:** . . . a sucker list?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, at least a list of contributors. Is that the kind of thing you are concerned with?

**Mr. Hughes:** That would be one kind of concern, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What other type would there be?

**Mr. Hughes:** Legal or otherwise, we would be concerned about commercial exploitation—advertising campaigns, product selling, and that kind of thing. Any general mailing list is worth so many cents per name in the trade, and they are bought and sold. This is a list that is very different from a corporate shareholder roster, where, when you buy a share, you know that if it is a public company your name is accessible. When you join the chamber of commerce or a board of trade you expect your name not to be accessible.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What names are on these lists? Are they the names of firms, or of officers of firms, that belong to the chamber?

**Mr. Hughes:** Both, sir. A person who wanted to use the list would have available not only the corporate member, but also the contact officer, and frequently the president or the senior man.

**Senator Cook:** What is the difference between a list and a mailing?

**Mr. Hughes:** A list is what someone would use to type the envelopes for the mailing.

[Traduction]

de commerce de Sandwich-Ouest, dont nous n'aurions su que faire. Cela représente un véritable danger; j'ai pensé pouvoir vous être utile en vous relatant mon expérience personnelle.

**M. Hughes:** Je vous remercie, monsieur. Je n'ai vraiment pas d'exemple à citer. J'en connais un, mais il n'est pas aussi bon que le vôtre, aussi ne vais-je pas le mentionner.

La liste des membres a souvent fait l'objet d'une discussion, et c'est une question qui continue à nous préoccuper beaucoup. A notre avis, la liste des membres doit être communiquée à ceux qui désirent envoyer à ces membres un communiqué de bonne foi, peu importe s'il ne reflète pas la position de la direction; mais nous avons peur de révéler la liste des membres, avec leurs noms et leurs adresses, car nous redoutons l'exploitation commerciale, nous avons peur de gêner les gens, et bien d'autres choses encore et nous n'aimerions pas qu'une loi quelconque nous impose cette mesure. Si cet article doit figurer dans la loi, nous proposons que la liste des adhérents ne soit communiquée que si la personne qui désire la liste a obtenu une autorisation en justice. Et encore, nous préférierions envoyer une souscription plutôt que la liste d'adhérents.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Êtes-vous préoccupé par les organisations qui pourraient interjeter appel et qui cherchent à obtenir . . .

**Le sénateur Laird:** . . . une liste de gens faciles à plumer?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je parlerais plutôt d'une liste de conscrits. Cela vous préoccupe-t-il?

**M. Hughes:** C'est effectivement l'une de nos préoccupations, monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelles seraient vos autres préoccupations?

**M. Hughes:** Des préoccupations d'ordre juridique ou autres, sur l'exploitation commerciale, les campagnes de publicité, les ventes de produits et ainsi de suite. Dans le commerce une liste d'adresse vaut tant de sous par nom, et on peut les acheter et les vendre. Cette liste est très différente d'une liste d'actionnaires car, lorsque vous achetez une action, vous savez que votre nom sera communiqué s'il s'agit d'une société publique. Par contre, lorsque vous devenez membre d'une Chambre de commerce, vous vous attendez à ce que votre nom ne soit pas communiqué.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quels noms figurent sur ces listes? Est-ce qu'il s'agit de noms d'entreprises ou d'administrateurs d'entreprises qui sont affiliés à la Chambre de commerce?

**M. Hughes:** Les deux, monsieur. Une personne qui voudrait utiliser la liste aurait à sa disposition non seulement le nom du membre de la société mais aussi celui de l'agent de communication et fréquemment aussi celui du président ou de l'administrateur en chef.

**Le sénateur Cook:** Quelle est la différence entre une liste et une souscription?

**M. Hughes:** Une liste est ce qu'on utiliserait pour taper les enveloppes.

[Text]

**Senator Cook:** If I got a mailing, what would I get?

**Mr. Hughes:** You might get an application for a subscription to life insurance or magazines.

**Senator Cook:** When you say a "mailing," do you do the mailing?

**Mr. Hughes:** We would do the mailing. If it comes to a point of contention between one group and another within the organization, we take the piece of paper and include it in the regular mailing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You say these lists are salable property?

**Mr. Hughes:** Yes, sir. Every day in the business world mailing lists are bought and sold, usually with the permission of the person who has the master list. A magazine will provide a list of those subscribers to someone else for a fee.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there any kind of rate?

**Mr. Hughes:** Yes, sir. It depends on the quality of the list. Some lists might go for as little as a quarter of a cent a name, and some might go for 10 or 25 cents a name.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Really?

**Mr. Hughes:** Yes. If you get a list of donors to a foundation or something of that nature, obviously it is a valuable list.

**The Chairman:** Mr. Hughes, if the association itself did the mailing—in some fashion including it in the mail of the association—might that indicate support for whatever the project was?

**Mr. Hughes:** That would be an assumption, unless it was a mailing which would be in direct conflict with the position of the organization and seen as such. Certainly, if they could put it in a chamber of commerce envelope, it may be assumed to be mail from and by the chamber.

**The Chairman:** There would be nothing to prevent you from putting an answer in the same envelope?

**Mr. Hughes:** Not if we did the mailing, that is correct.

The question, too, of directors' liability is raised in our small paper, and I would comment only that it is still extensive and expensive. Directors of a board of trade or a chamber of commerce, as was said at the last meeting, are often different in their function from directors of a company.

Not a major point, but one of interest, is this subject of foreign meetings. Some associations do have meetings offshore and I guess if they do it at the right time of year, they are able to attract a larger attendance than they would otherwise. On behalf of those organizations, and we are not among them, I would urge that it should be said that one member alone cannot force this organization to call this meeting back to Canada, but rather a far larger percentage.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que j'obtiendrais si je recevais une souscription?

**M. Hughes:** Vous pourriez obtenir une formule de demande de souscription à une assurance-vie ou d'abonnement à des revues.

**Le sénateur Cook:** Lorsque vous parlez «de souscription», est-ce que vous les envoyez vous-même?

**M. Hughes:** Oui. S'il y a conflit entre un groupe et un autre groupe au sein de l'organisation, nous envoyons le document en question avec le reste du courrier.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites que ces listes ont une valeur marchande?

**M. Hughes:** Oui, monsieur. On achète et on vend chaque jour des listes dans le commerce, et en règle générale, avec la permission de la personne qui détient la liste témoin. Une revue communiquera une liste de ses abonnés à une autre personne moyennant rétribution.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y a-t-il un tarif?

**M. Hughes:** Oui, monsieur. Cela dépend de la qualité de la liste. Certaines listes valent un quart de sou le nom alors que d'autres valent 10 ou 25 sous le nom.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vraiment?

**M. Hughes:** Oui. Une liste de bienfaiteurs ou toute autre liste similaire a une certaine valeur.

**Le président:** Si l'association elle-même se chargeait des souscriptions—si elle les insérait par exemple dans le courrier de l'association—cela indiquerait-il qu'elle apporte son soutien au projet en question?

**M. Hughes:** Ce serait une hypothèse à moins que cet envoi ne soit en conflit direct avec la position de l'organisation. Si l'envoi était fait sous pli de la Chambre de commerce, on pourrait facilement supposer que c'est elle qui l'a envoyé.

**Le président:** Rien ne pourrait vous empêcher de mettre une réponse dans la même enveloppe.

**M. Hughes:** Pas si nous l'envoyons nous-mêmes.

Nous soulevons, dans notre rapport, la question de la responsabilité des administrateurs et je voudrais dire qu'elle est encore très vaste et très onéreuse. Les administrateurs d'une chambre de commerce, comme on l'a dit lors de la dernière réunion, assument souvent des fonctions différentes de celles d'administrateurs d'une société.

Il faut également parler, et c'est un point qui ne manque pas d'intérêt, des réunions à l'étranger. Certaines associations tiennent leurs assemblées à l'étranger et je crois que si elles le font au bon moment de l'année elles peuvent s'assurer d'une plus large participation qu'elles ne le pourraient à d'autres moments. Au nom de ces organisations, auxquelles nous n'appartenons pas, je demanderais que l'on stipule qu'un seul sociétaire ne peut forcer cette organisation à faire tenir cette assemblée au Canada, mais qu'il en faudrait beaucoup plus.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can you identify the section? If you cannot, it does not matter.

**Mr. Hughes:** Section 117, sir. It is at the bottom of page 5 of our small paper.

The final point of substance is the right of withdrawal for fair value.

**Senator Barrow:** What page is that?

**Mr. Hughes:** It is on the last page of the summary for Bill S-3.

**The Chairman:** We have already had objections to section 117(2).

**Mr. Hughes:** That is the foreign meeting section?

**The Chairman:** Yes. This section, in fact, gives the right to any member to attend an offshore meeting and object after the meeting has been convened, and if he so objects, then it cannot go ahead.

**Mr. Hughes:** That would pick up our point very nicely. It just does not seem proper. The right of withdrawal comes under section 171, which is found at the bottom of page 7 of our brief. That section was designed for golf clubs and organizations of that sort. The section picks up board and chambers, perhaps unwittingly, and can enable a minority group to block the decision of a majority, which I do not believe is in keeping with the spirit or the thrust of this bill.

The last point that I would bring to your attention is the subject of proxies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Hughes, before you go on, the chairman has been alluding to this issue of the right to dissent and the right to demand payment under section 171(7). How do you envisage that happening, let us say, in a golf club, because there is real property, I assume, owned by the golf club? It would be different, of course, in the case of a chamber of commerce, unless it happens to have either a portfolio or real estate of some kind. How do you envisage the dissenting member asserting a demand for payment?

**Mr. Hughes:** I would envisage it happening at a time when there was a great deal of acrimonious feeling in the organization, and where the dissident had to go outside of the organization in order to have his case heard. At that point in time, if the decision was made by the directors that this was a fundamental change and not in keeping with the initial purpose of the organization, one could assume that if the assets were substantial—and golf club seldom make a profit—then the organization would have to go out and borrow funds to compensate a dissenting member. Alternatively, they would have to sell part of their assets in order to raise the money to do it, depending on the number of members and the value of the property.

**The Chairman:** Are there any chambers of commerce that operate or have any relationship to direct or indirect ownership of golf clubs?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous me dire de quel article il s'agit? Sinon, c'est sans importance.

**M. Hughes:** L'article 117, monsieur, qui se trouve au bas de la page 5 de notre petit mémoire.

Le dernier point important porte sur le droit de retraite et sur un dédommagement équitable.

**Le sénateur Barrow:** A quelle page cela se trouve-t-il?

**M. Hughes:** A la dernière page du résumé du projet de loi S-23.

**Le président:** Nous avons déjà discuté des objections au paragraphe 117 (2).

**M. Hughes:** Il s'agit de l'article qui porte sur la tenue d'assemblée à l'étranger?

**Le président:** Oui, en fait cet article donne le droit à un sociétaire de participer à une assemblée à l'étranger et de s'opposer après convocation à ce que cette assemblée soit tenue, dans ce cas elle ne peut avoir lieu.

**M. Hughes:** Cela va tout à fait dans le sens que nous disions. En effet, cela ne semble pas convenable. Le droit à la dissidence est prévu à l'article 171 que l'on trouve au bas de la page 7 de notre mémoire. Cet article vise les clubs de golf et autres organisations analogues. Cet article concerne les chambres de commerce et les Board of Trade, et peut-être sans le vouloir permet à un groupe minoritaire de bloquer la décision d'un autre groupe majoritaire, ce qui à mon avis est incompatible avec l'esprit et l'orientation de ce projet de loi.

Le dernier point que je veux porter à votre attention porte sur les procurations.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** M. Hughes, avant que vous ne poursuiviez, le président a fait allusion au droit à la dissidence et au droit de demander le paiement en vertu du paragraphe 171(7). Comment pensez-vous que cette disposition pourrait s'appliquer disons dans le cas d'un club de golf, car il y a dans ce cas une propriété immobilière du club à mon avis. Les choses seraient différentes bien entendu dans le cas d'une chambre de commerce, sauf dans le cas où elle détient un portefeuille de valeur ou certaines valeurs immobilières. Comment le membre dissident peut-il à votre avis revendiquer le paiement?

**M. Hughes:** Au moment où les relations sont les plus tendues au sein de l'organisation et si le dissident doit quitter l'organisation pour être en mesure de se faire entendre. A ce moment-là, si les directeurs décidaient qu'il s'agit d'une modification fondamentale non conforme aux objectifs premiers de l'organisation, on peut supposer que si les avoirs étaient importants—et il est évident que les clubs de golf font rarement des profits—l'organisation devrait alors obtenir un prêt sur les marchés financiers privés pour couvrir la part du membre dissident. Ils pourraient également vendre certains de leurs avoirs afin de rassembler l'argent nécessaire compte tenu du nombre de membres et de la valeur des biens.

**Le président:** Y a-t-il certaines chambres de commerce qui, directement ou indirectement, exploitent ou sont propriétaires de clubs de golf?

[Text]

**Mr. Hughes:** Yes, sir, I would ask you to put that question to the Toronto Board of Trade, who will be appearing after us.

**Senator Godfrey:** I can answer that. Thirty-six holes.

**The Chairman:** I was directing my question to chambers of commerce. Are you grouping boards of trade and chambers of commerce?

**Mr. Hughes:** Yes, sir. The term "chamber of commerce" is synonymous with "board of trade". We are grouping those two together, but we would not like to have to group golf clubs with chambers of commerce.

**The Chairman:** You are grouping them together, but you call yourself the Canadian Chamber of Commerce, and the Metropolitan Toronto people call themselves the Board of Trade.

**Mr. Hughes:** They do, sir, quite properly.

**The Chairman:** Now you have two names covering the same purposes?

**Mr. Hughes:** Each body would have its own name, but it is a matter, I believe, of preference as to which style they choose. The functions of the two organizations are not different one from the other. The name does not designate any difference in operation.

**The Chairman:** Of course, the right to dissent sort of equates "members" and "shareholder" as being the same type of animal.

**Mr. Hughes:** In this instance they are terribly different.

**The Chairman:** Do you have any instance where you have a member who pays for services as against a shareholder who invests in a company? There is a basic or essential difference.

**Mr. Hughes:** There is a very significant difference to the organization in that the selling shareholder, if he has a very small shareholder, has no material impact on the company whose shares he sells; but if a member withdraws from an organization there can be a significant impact on the organization, because he has withdrawn his revenue support.

**Senator Flynn:** Could the witness say whether chambers of commerce own golf clubs?

**Mr. Hughes:** Yes. They also own restaurants.

**Senator Flynn:** Ancillary activities.

**Senator Walker:** The Toronto Board of Trade has thirty-six-holder.

**The Chairman:** It would have to be indirectly; I do not think there is any direct ownership.

**Senator Flynn:** It would be incorporated separately.

**The Chairman:** They become a member of the chamber of commerce, for instance, if the chambre of commerce has a golf

[Traduction]

**M. Hughes:** Oui, monsieur, je vous demanderais de poser la question au Board of Trade de Toronto qui doit comparaître après nous.

**Le sénateur Godfrey:** Moi je peux y répondre. Trente six trous.

**Le président:** Je posais ma question aux chambres de commerce. Regroupez-vous les chambres de commerce et les Boards of trade?

**M. Hughes:** Oui, monsieur. Le terme «chambre de commerce» est synonyme de «Board of trade». Nous les regroupons mais nous ne souhaiterions pas que les clubs de golf fassent partie des chambres de commerce.

**Le président:** Vous les regrouper, mais vous êtes connu comme la Chambre de commerce du Canada, et à Toronto il s'agit du Board of trade.

**M. Hughes:** C'est exact.

**Le président:** Vous avez donc deux façons d'exprimer la même chose?

**M. Hughes:** Chaque entité a son nom propre mais à mon avis il s'agit d'une question de préférence quant à l'élégance du terme. La différence de désignation n'est significative d'aucune différence dans les opérations.

**Le président:** Bien entendu, le droit à la dissidence met sur le même pied «sociétaires» et «actionnaires».

**M. Hughes:** Dans ce cas précis il y a une très grosse différence.

**Le président:** Pouvez-vous nous donner des exemples de sociétaires qui paient pour obtenir certains services, par opposition à un actionnaire qui investit dans une société? Il y a une différence fondamentale sinon essentielle.

**M. Hughes:** Il y a une différence importante pour l'organisation, dans la mesure où la vente de certaines actions, par un actionnaire qui n'en a pas beaucoup n'a aucune incidence sur la société en cause; mais, par contre, si un sociétaire décide de quitter une organisation, cela peut avoir des conséquences beaucoup plus importantes, car il lui retire une partie de ses revenus.

**Le sénateur Flynn:** Le témoin pourrait-il nous dire si les chambres de commerce sont propriétaires de clubs de golf?

**M. Hughes:** Oui. Elles possèdent également des restaurants.

**Le sénateur Flynn:** Activités complémentaires.

**Le sénateur Walker:** Le Board of Trade de Toronto possède un club de 36 trous.

**Le président:** Pas directement, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une propriété directe.

**Le sénateur Flynn:** La société doit avoir été constituée séparément.

**Le président:** Ils sont devenus membres de la Chambre de commerce par exemple, si cette dernière possède un club de



[Text]

club; a man could become a member of the golf club but he would be subject to the rules and regulations of the golf club.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think that at this point we are just saying that the chamber of commerce can have investments, and one of those investments might very well be an investment in a golf course.

**The Chairman:** And shares of the golf club.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And shares, if it is that kind of organization.

**The Chairman:** Or they may loan money.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right.

**The Chairman:** To another entity, which is a golf club.

**Senator Macnaughton:** In the Montreal area the board of trade and the chamber of commerce are in the same building, which I understand they put up together, directly or indirectly.

**Mr. Hughes:** That is correct.

**Senator Macnaughton:** They run several restaurants.

**Mr. Hughes:** Yes.

**Senator Macnaughton:** And I think some liquor spots, if I am not mistaken.

**Mr. Hughes:** I am told they do, senator.

**Walker:** Then they would be wearing the three hats in there.

**The Chairman:** Senator Macnaughton, I am sure that where they operate restaurants they are held to account for any profit taxwise.

**Senator Macnaughton:** Oh, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am having trouble trying to get my mind around this problem. I think membership in a golf club is sought by an individual for the services the golf club could provide, the facilities of the clubhouse and the opportunity to play golf. I do not think people join a golf club for the purpose of getting an interest in the real estate the club may own. When they retire or decide to withdraw from the golf club, because they disagree with the way it is administered and managed, does it seem right to you—this is a question and; I am not seeking to put a proposition to you—that a member could say, "Well, I want my distributive share of the value of the assets of the club"? Is that what this bill does?

**Mr. Hughes:** If the others in the club have directed the affairs so that there is a fundamental change, it is my understanding that this bill would permit the resigning or dissident member to withdraw from membership and obtain fair value for his interest. The determination of fair value is another problem, and the bill is not clear about how that should be undertaken.

**The Chairman:** I don't figure that in those circumstances the dissenting member would get some of the assets of the golf

[Traduction]

golf; une personne peut devenir membre d'un club de golf, cependant, il lui faut suivre les règles et règlements du club.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que, pour l'instant, tout ce que nous voulons dire c'est que la Chambre de commerce peut faire certains investissements et que l'un d'entre eux peut facilement être un investissement dans un club de golf.

**Le président:** Et la Chambre de commerce peut détenir des actions de ce club.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et des actions s'il s'agit de ce type d'organisation.

**Le président:** Elle peut aussi consentir des prêts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**Le président:** A une autre entité qui est un club de golf.

**Le sénateur Macnaughton:** Dans la région de Montréal, le Board of Trade et la Chambre de commerce occupent le même édifice, qu'ils possèdent je crois en commun directement ou indirectement.

**M. Hughes:** C'est exact.

**Le sénateur Macnaughton:** Ils exploitent également plusieurs restaurants.

**M. Hughes:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Et également certains débits de boissons, si je ne m'abuse.

**M. Hughes:** C'est ce que l'on m'a dit, sénateur.

**Le sénateur Walker:** Donc, de cette façon, ils font flèche de tout bois.

**Le président:** Sénateur Macnaughton, je suis sûr que, s'ils exploitent des restaurants, ils doivent payer des impôts sur les bénéfices qu'ils réalisent.

**Le sénateur Macnaughton:** Bien sûr.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai quelques difficultés à circonscrire le problème. Je crois qu'un individu s'inscrit à un club de golf pour obtenir les services qu'il peut en retirer, par exemple les installations du club, ainsi que pour avoir la possibilité de jouer. Je ne crois pas que les personnes décident de s'inscrire à un club de golf dans l'intention de s'approprier une partie des intérêts immobiliers que ce club peut avoir. Quand ils décident de quitter le club, s'ils sont en désaccord avec l'administration et la gestion du club, vous semble-t-il juste—c'est une question et je n'essaie pas de vous souffler la réponse, qu'un membre puisse dire. «Et bien, je réclame ma part des avoirs du club? Est-ce là l'intention du projet de loi?

**M. Hughes:** Si les autres membres du club ont apporté un changement fondamental, à mon avis, le projet de loi autorise le membre sortant ou dissident à quitter le club et à obtenir certains dédommagements financiers. Les modalités visant à déterminer ce dédommagement constituent un autre problème et le projet de loi n'en stipule pas clairement la procédure.

**Le président:** Je ne vois pas très bien comment, dans ces circonstances, le membre dissident pourrait obtenir une part

[Text]

club. He might get some of the shares; he may still be a minority shareholder, and would be subject to the usual corporate rules and regulations.

**Mr. Hughes:** I would not know how to answer that. I assume it is right, but I don't know that that is so. I would have been afraid that the other members would have to raise the money to permit the man to take his cash value out if there has been a fundamental change.

**The Chairman:** Do you think the clause says that?

**Mr. Hughes:** The clause is not clear to me as a layman.

**Senator Walker:** Is that a practical suggestion, to be able to have someone come in and say, "I want my fair share to get out"? Where is the money coming from most of the time?

**The Chairman:** I do not see how such a dissenter could demand that he get money if the asset that the chamber of commerce or the board of trade has is in the form of shares. If he has any interest, or if he has been given any interest, it would be in the asset that the chamber of commerce holds, and they do not hold directly the property or the real estate of the golf course.

**Senator Flynn:** What do you mean, not directly?

**The Chairman:** In other words, the deep of ownership would be a separate entity, which might or might not be owned by the chamber of commerce.

**Senator Flynn:** It could be shares in an ordinary corporation or in a club incorporated separately.

**The Chairman:** You see, when you have a separate entity you have a board of directors and you have members.

**Senator Flynn:** But he has to dissent in the corporation concerned.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the golf club in this case.

**Senator Flynn:** If it is in the golf club he would have to dissent there. Then the position might be different than if he were dissenting in the chamber of commerce.

**The Chairman:** Even the way the clause is drawn, if the dissenter says, "I don't like the way you are running the chamber of commerce"—

**Senator Flynn:** It has to be more than "I don't like the way you are running it."

**The Chairman:** Then he says, "I want my marbles."

**Senator Flynn:** But it would have to be a change of purpose, I think, in the chamber of commerce, it would have to be something substantial; it would not merely be being unhappy

[Traduction]

des avoirs du club de golf. Il pourrait obtenir une partie des actions; il peut continuer d'être un petit actionnaire et est alors tenu de respecter des règles et règlements habituels de la société.

**M. Hughes:** Je ne vois pas comment répondre à cela. Je crois qu'il s'agit d'un droit mais je ne suis pas sûr que ce soit le cas. J'aurais bien peur que d'autres membres soient tenus d'avancer des fonds pour permettre à cette personne d'obtenir le versement de la juste valeur de ses parts sociales s'il y avait modification profonde des statuts de ladite société.

**Le président:** Croyez-vous que c'est ce que stipule cet article?

**M. Hughes:** Cet article n'est pas clair pour le profane que je suis.

**Le sénateur Walker:** Le fait de pouvoir permettre à quelqu'un de réclamer le versement de la juste valeur de ses parts sociales constitue-t-il une suggestion pratique? D'où proviennent les fonds, la plupart du temps?

**Le président:** Je ne vois pas comment un dissident pourrait réclamer le versement de la valeur de ses parts si les actifs de la Chambre de commerce ou du *Board of Trade* ne sont constitués que de parts sociales. Si ce dissident possède ou a reçu des parts, celles-ci font partie de l'actif de la Chambre de commerce, et cette dernière ne détient pas directement la propriété du terrain de golf.

**Le sénateur Flynn:** Qu'entendez-vous par «par directement»?

**Le président:** En d'autres termes, dans ce cas, les titres de propriété appartiendraient à une entité distincte, qui ne serait pas nécessairement la chambre de commerce.

**Le sénateur Flynn:** Il pourrait s'agir des actions d'une société ordinaire ou de celles d'un club constitué en société séparément.

**Le président:** Voyez-vous, toute entité distincte possède son propre conseil d'administration et ses propres membres.

**Le sénateur Flynn:** Mais cet article s'applique à un dissident dans la société concernée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Exactement, dans le club de golf, dans le cas qui nous occupe.

**Le sénateur Flynn:** Il faudra alors que la dissidence se rapporte au club de golf. Il en irait autrement si la dissidence se rapportait à la chambre de commerce.

**Le président:** Même si nous nous en tenons au libellé actuel de l'article, si le dissident prétend qu'il est insatisfait de la façon dont les affaires de la chambre de commerce sont menées...

**Le sénateur Flynn:** Il doit être plus qu'insatisfait!

**Le président:** Il doit donc carrément réclamer sa maigre part.

**Le sénateur Flynn:** Cela supposerait toutefois que la chambre de commerce a modifié son objectif, et que ce changement est assez important; il ne suffirait pas que le membre soit



[Text]

with the way things are run; I do not think that would be sufficient to classify him as a dissenter and entitled to compensation.

**The Chairman:** I am only attempting to interpret the clause as it is in the bill.

**Senator Flynn:** I know, but in the way we discussed it last time I think the dissenting would have to be on the orientation, not on the operation of the corporation.

**The Chairman:** Of course, we can find out.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We may be punching a pillow here, because I think we are talking at random about this mythical golf club. I suppose, if the golf club is a share company, the shares may have some value in the market and a dissenter can go out, sell his share and go elsewhere if he wants to. If it is not a share company, if it is just a membership organization—

**Senator Flynn:** Then he cannot sell.

**Senator Connolly (Ottawa West):** ... then I suppose his only recourse lies in what I assume the bill does, which is to give him a right to demand his distributive share of the assets of the club. Is that the way you understand it, Mr. Hughes?

**The Chairman:** Not as a member of the chamber of commerce, for instance.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am not considering the position of the chamber of commerce. I am now talking simply about the golf club. Mr. Hughes has referred to them as a separate section of his presentation. The chamber of commerce is one problem.

**Mr. Hughes:** It is, as I read the proposed legislation, but we do not own a golf club. My point is that this legislation was designed, as I understand it, to apply to situations such as golf clubs, but it is sweeping organizations such as ours into it, where we can have a fundamental change if the bylaws of a small chamber are not adequate and they wish to have a change outside of their bylaws.

**Senator Flynn:** What do you suggest as a remedy for a dissenter? If the membership has some assets and somebody wants to get out, and he is justified in wanting to get out, what method do you suggest should be used to deal with that person? He would have to go away and just forget?

**Mr. Hughes:** Yes.

**Senator Flynn:** That could possibly be achieved by means of the bylaws.

**Mr. Hughes:** If flexibility were left up to the organization itself.

**Senator Flynn:** I know that in many clubs if a member wishes to resign, the membership must be turned over to the corporation which will pay the resigning member whatever

[Traduction]

simplement insatisfait de la façon dont les choses tournent; je ne crois pas qu'il suffise de le classer comme dissident pour qu'il ait droit à une rétribution.

**Le président:** Je tente simplement d'interpréter l'article tel qu'il est formulé dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Je le sais, mais si j'en juge d'après la façon dont nous en avons parlé la dernière fois, je crois que cette dissension devrait porter sur l'orientation et non sur l'administration de ladite société.

**Le président:** Évidemment, nous pourrions essayer de découvrir ce qu'il en est.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que nous parlons dans le vide, car nous discutons d'une affaire tout à fait hypothétique de club de golf. Je présume que si le club de golf était une société par actions, les actions auraient une valeur marchande quelconque et un dissident pourrait alors quitter la société, vendre ses actions et investir ailleurs à son gré. S'il ne s'agit pas d'une société par actions, s'il s'agit simplement d'une société mutuelle...

**Le sénateur Flynn:** Alors il n'est pas question de vente.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** ... alors je présume que le seul recours du dissident est celui que décrit le bill, c'est-à-dire un droit de réclamer le versement de la juste valeur de sa part des actifs du club. Est-ce ainsi que vous comprenez cet article, monsieur Hughes?

**Le président:** Pas en tant que membre de la chambre de commerce, par exemple.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne songe pas au cas de la chambre de commerce. Je parle simplement du club de golf. M. Hughes a cité le cas des clubs de golf dans un chapitre spécial de son exposé. Le cas des chambres de commerce constitue une autre affaire.

**M. Hughes:** C'est ainsi que je l'interprète, si je m'en tiens au texte du projet de loi, mais nous ne possédons pas de club de golf. A mon avis, ce projet de loi vise entre autres, si je ne m'abuse, les clubs de golf, mais également des associations comme la nôtre, qui, parfois, subissent des modifications importantes quand les règlements ne sont pas assez précis, comme c'est le cas souvent pour les petites chambres de commerce, et qu'on veut y apporter certains changements.

**Le sénateur Flynn:** Quelle solution proposez-vous à la situation du dissident? Dans une société mutuelle qui possède des actifs, quel recours possède le membre dissident qui a de bonnes raisons de vouloir de dissocier de son association? Devrait-il simplement partir et oublier les intérêts qu'il possède?

**M. Hughes:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Cette situation pourrait être réglée par les règlements.

**M. Hughes:** Si la décision incombait à la société.

**Le sénateur Flynn:** Je sais que dans de nombreux clubs, si un sociétaire veut cesser d'être membre il doit rendre sa carte à la société qui lui versera le montant que le nouvel acheteur

*[Text]*

someone else is willing to pay. Sometimes, also, they might set the price the member will be paid for his membership. So maybe under this rule a method of compensating the dissenting or retiring member could be provided in the bylaws.

**Mr. Hughes:** You have hit on a very real point to us. We would like the flexibility left to the members of the organization and not dictated by the federal government.

**Senator Flynn:** I do not believe it is dictated.

**Mr. Hughes:** Oh, yes.

**Senator Flynn:** You said that the way of compensating is not really determined in the act.

**Mr. Hughes:** No, that is right, but the fact that there must be compensation is contained in the bill.

**Senator Flynn:** Yes, but the rules governing the compensation could be contained in the bylaws.

**Mr. Hughes:** That is right, they could.

**Senator Flynn:** Which should be normal. After all, the member has paid to become a member, and there are some assets and he wants to withdraw or have a right to dissent.

**Mr. Hughes:** If he knew at the time of going into the club that there would be no right or call on the assets on resignation.

**Senator Flynn:** Yes, you could possibly do that, although that would destroy the principle of compensation.

**The Chairman:** Senator, we have had suggestions here, when Mr. Howard was giving evidence, as to taking away, by amendment to the charter of a membership company, the right to share in the assets at any time. Then, on termination or dissolution, of course, the assets must go somewhere.

**Senator Flynn:** Yes, that is right.

**The Chairman:** So it depends on the provisions contained in the charter at that time.

**Senator Flynn:** But there is no problem, if, let us say, the liquidation is decided by the board of directors and approved by the members; then, of course, the only way to live with it would be, after liquidation, to distribute the assets pro rata to the members.

**The Chairman:** No; the objection, as I understand it, is that a disgruntled member should not be able to say, "I want to take my marbles home with me."

**Senator Flynn:** I know that, but as I was saying, if a member wishes to withdraw, he has put some money in, and I do not see why he could not be compensated in one way or another. That could be included in the bylaws. This is a different situation from that in which there are one, two or three dissenters, or persons wishing to withdraw, and the position is taken that the club itself decides to liquidate its assets, or sell the club's property.

**The Chairman:** But a golf club, even in the case of a chamber of commerce or a board of trade, being a separate

*[Traduction]*

accepte de payer. Parfois aussi elle fixe arbitrairement le prix qui sera versé au sociétaire. En vertu de cette règle, les règlements pourraient prévoir le versement d'une indemnisation au sociétaire qui fait valoir son désaccord ou qui se retire.

**M. Hughes:** Vous touchez maintenant à un point qui nous intéresse beaucoup. Nous aimerions que les sociétaires jouissent d'une certaine autorité au lieu que ce soit le gouvernement fédéral qui dicte les règles du jeu.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas que ce soit le cas.

**M. Hughes:** Ah! mais si.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez dit vous-même que la loi ne prévoit aucune méthode d'indemnisation.

**M. Hughes:** Non, c'est exact; mais le fait demeure que le bill prévoit le versement d'une indemnité.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais les règles régissant l'indemnité pourraient être contenues dans les règlements.

**M. Hughes:** C'est exact, elles pourraient l'être.

**Le sénateur Flynn:** Ce serait normal. Après tout, le sociétaire a payé une cotisation au départ; cet apport entre en ligne de compte lorsqu'il veut se retirer ou faire valoir son droit de dissidence.

**M. Hughes:** On pourrait préciser, au moment où les sociétaires deviennent membres du club, qu'ils n'ont pas de droit de réclamation sur leur apport au moment où ils le quittent.

**Le sénateur Flynn:** Oui, ce serait une solution bien que cela aille à l'encontre du principe de l'indemnisation.

**Le président:** Sénateur, nous avons entendu des suggestions, alors que M. Howard témoignait, sur la façon de retirer le droit de participer à la distribution de l'actif en modifiant la charte d'une société mutuelle. Alors au moment de l'abandon ou de la dissolution il faut bien sûr, que l'actif soit distribué.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Alors ça dépend des dispositions de la charte à ce moment-là.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'y a aucun problème, si, disons, la liquidation est décidée par le conseil d'administration et approuvée par les sociétaires; de toute évidence, la seule chose à faire après la liquidation, c'est de distribuer l'actif proportionnellement entre tous les sociétaires.

**Le président:** Non; si je comprends l'objection, c'est qu'un sociétaire mécontent ne devrait pas pouvoir dire: «Je veux reprendre mon apport.»

**Le sénateur Flynn:** Je sais, mais comme je l'ai dit, si le sociétaire veut se retirer, et qu'il a contribué une certaine somme, je ne vois pas pourquoi il ne recevrait pas d'indemnisation. Cette mesure pourrait être comprise dans les règlements. Il y a une différence entre un cas où deux ou trois personnes font valoir leur dissidence, ou expriment le désir de se retirer, et celui où le club lui-même décide de liquider son actif ou vendre la propriété du club.

**Le président:** Mais un club de golf, même s'il est rattaché à une chambre de commerce, est une entité distincte et certains de ces membres ne sont pas sociétaires de cette dernière.



[Text]

entity, would have members who were not members of the chamber of commerce or the board of trade.

**Senator Flynn:** That is right; I do not see any problems there.

**The Chairman:** The problems that would develop then would be quite substantial.

**Senator Flynn:** Are you thinking of problems created by the dissenter in the gold club, or in the chamber of commerce?

**The Chairman:** The question then would be, to what entity does the member who is attempting to demand a share of the assets belong?

**Mr. Hughes:** Perhaps I should clear that up just a little. It is my understanding that organizations such as the larger boards of trade develop these other facilities in order to attract members to their organizations. In order to be a member of a restaurant or golf club and enjoy those privileges, a person must be a member of the board of trade or chamber of commerce in question. I believe that to be more typical of most situations.

**Senator Cook:** Also, Mr. Chairman, these would have to be defined, because most initiation fees and annual dues are paid during the course of the year as the facilities are used by the member. In other words, at the end of the year the balance is square between the club and the member; he has had the use of the club for the year and has paid his fee.

**The Chairman:** Yes, if you stop paying, you stop playing.

**Senator Cook:** That is right. The only time it would occur would be if the member in fact had a capital interest in the organization in some way or another. If he did have a capital interest in it and, for instance, was transferred to another part of the country, why should he have to leave perhaps \$1,000 for the other fellows to enjoy? If a member is transferred to another part of the country or has to move for other reasons and wishes to have his money back, why should he not receive it?

**Senator Walker:** Mr. Hughes, I understand that you want this to be specific rather than too general, as it is at the moment.

**Mr. Hughes:** That is one of the points, sir.

**Senator Walker:** You said that earlier.

**Mr. Hughes:** Yes.

**Senator Walker:** And you also specified that if the member wishes to receive the fair value of his membership, you would have to apply then, surely, to the general chamber of commerce? If someone decides to resign and asks for fair value, you ought to apply to a subsidiary or something of that nature of the chamber of commerce, such as a golf club; is that it?

**Mr. Hughes:** Sir, to make the distinction again, I do not think that a man, because he is transferred to another part of the country, has the right under this law to demand fair value.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est exact; je ne vois pas de problèmes.

**Le président:** Mais ceux qui se poseraient seraient de taille.

**Le sénateur Flynn:** Songez-vous aux problèmes créés par le dissident au sein du club de golf ou de la Chambre de commerce?

**Le président:** La question serait donc de savoir à quel groupe appartient le sociétaire qui réclame sa part de l'actif?

**M. Hughes:** Je pourrais peut-être apporter des précisions. J'ai cru comprendre que les organismes, comme les chambres de commerce importantes, offrent de tels services pour attirer des membres. Avant de devenir membre d'un restaurant exclusif ou d'un club de golf et de profiter de ces privilèges, une personne doit être membre de la chambre de commerce en question. Je crois que c'est une situation typique.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, il faudrait aussi préciser de quels cas il s'agit puisque la majorité des frais d'initiation ou des frais annuels sont versés au cours de l'année au fur et à mesure que les membres se servent des installations. En d'autres termes, à la fin de l'année, le club et ses membres sont quittes; ces derniers se sont servis des installations du club pendant l'année et ont payé les frais prescrits.

**Le président:** Oui, si vous ne payez plus, vous ne jouez plus.

**Le sénateur Cook:** C'est exact. Le seul cas problème serait lorsqu'un membre détient des actions dans la société. Dans un cas pareil, s'il est transféré dans une autre région du pays, pourquoi devrait-il laisser \$1,000 dont profiteront les autres sociétaires? S'il est transféré ou s'il doit déménager pour une raison ou une autre et qu'il désire être remboursé, pourquoi lui refuserait-on son argent?

**Le sénateur Walker:** M. Hughes, je comprends que vous voulez que nous parlions plutôt de situations très précises.

**M. Hughes:** C'est un des points, monsieur.

**Le sénateur Walker:** Vous l'avez déjà dit.

**M. Hughes:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Et vous avez aussi dit que si un sociétaire désire recevoir la juste valeur de ses parts sociales, il faudrait à ce moment-là présenter une demande à la chambre de commerce. Si quelqu'un décide de quitter la société et demande la juste valeur de ses parts, vous devriez en faire la demande à une filiale ou à un organisme rattaché à la chambre de commerce ou au club de golf, par exemple, est-ce exact?

**M. Hughes:** Monsieur, il convient de faire une distinction; je ne crois pas qu'un homme ait le droit, parce qu'il est transféré dans une autre région de demander, en vertu de la loi, le

[Text]

It applies only if there has been a fundamental change in the operation of the club.

**Senator Walker:** Yes.

**Mr. Hughes:** My concern, on the part of the chamber of commerce, is that I do not wish to be regulated by what was intended to regulate a golf club, because we do not have a golf club and the vast majority do not. I would like the Toronto Board of Trade to say what they do or do not like about this, because they do have a golf club.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Hughes, do you think that the result of this legislation for practical purposes would be really to force golf clubs, if they want to be approved, to have share membership? In other words, require the members to buy a certain number of shares; then, if they are moved, dissent or want to leave, there perhaps would be a market for the shares they held?

**Mr. Hughes:** That would be one way around it, senator; yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would it force them to do it?

**Mr. Hughes:** I do not think so; I do not believe it would force them to do it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But in prudence they might feel that they should, if they were required to provide compensation and were not incorporated, with share capital.

**Mr. Hughes:** If it was going to be left to the discretion of a director in Ottawa to determine how much a dissenting member should get, I think that in prudence the club would do everything it could to bring that authority back to its own offices.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would the obvious way be to have share capital?

**Mr. Hughes:** It would seem to be a very logical solution.

**Senator McIlraith:** Mr. Hughes, I am thinking now of the simple example of a smaller board of trade which runs a restaurant directly but does not own real estate, and I am looking at section 171(1)(b). You have been using the term "fundamental change."

**Mr. Hughes:** Yes, sir.

**Senator McIlraith:** As I read section 171(1)(b), all that is required is that the board must:

(b) amend its articles under section 155 to add, change or remove any provisions restricting the activities that the corporation may carry on;

That may, or may not be fundamental; it is just the word "change."

**Mr. Hughes:** Yes, sir; I had understood it, perhaps incorrectly, to require fundamental change but if I understand what you say correctly then, indeed, it can be a lesser change.

[Traduction]

remboursement de la juste valeur de ses parts. Cette disposition ne s'applique que lorsqu'il y a eu un changement fondamental dans les opérations du club.

**Le sénateur Walker:** Oui.

**M. Hughes:** Ce qui m'inquiète, en tant que représentant de la chambre de commerce, c'est que je ne veux pas être assujéti aux dispositions qui régissent les clubs de golf, parce que nous n'en avons pas et que la grande majorité des chambres n'en ont pas. J'aimerais que le Toronto Board of Trade dise ce qu'il aime ou n'aime pas dans cette disposition, parce que lui a un club de golf.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** M. Hughes, pensez-vous que cette loi pourra, à toutes fins pratiques, contraindre les clubs de golf, à demander pour être approuver, que leurs membres achètent des parts ou plutôt, un certain nombre d'actions? Ainsi, en cas de déménagement, de démission ou de départ, ils pourraient revendre leurs actions.

**M. Hughes:** Ce serait une façon de contourner le problème, sénateur; oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce que la loi les obligerait à le faire?

**M. Hughes:** Je ne le crois pas; je ne crois pas que la société serait tenue de procéder ainsi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais la société jugerait peut-être qu'il est préférable de procéder ainsi si elle devait verser une indemnité et si elle n'était pas une société à capital-actions?

**M. Hughes:** Si le Directeur, à Ottawa, était libre de déterminer la somme que devrait obtenir un sociétaire dissident, je crois qu'en toute prudence le club ferait tout en son possible pour ramener l'autorité au sein de ses propres bureaux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce qu'il serait préférable d'émettre des actions?

**M. Hughes:** Il me semble que ce serait la solution logique.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur Hughes, je pense maintenant à l'exemple assez simple d'une petite chambre de commerce qui exploite le fonds d'un restaurant sans en posséder les murs, et je me reporte à l'alinéa 171(1)b). Vous avez parlé de «changement fondamental».

**M. Hughes:** Oui, monsieur.

**Le sénateur McIlraith:** Le libellé de l'alinéa 171(1)b) stipule que la société doit:

b) modifier ses statuts, conformément à l'article 155, afin d'y étendre, de modifier ou de supprimer certaines restrictions à ses activités;»

Ces dispositions peuvent être ou ne pas être fondamentales; tout dépend du mot «changement».

**M. Hughes:** Oui, monsieur; j'avais compris, peut-être à tort, que la loi visait des changements fondamentaux mais, si je comprends bien ce que vous dites, il peut s'agir de changements de moindre importance.



[Text]

**Senator McIlraith:** That was my point. I read it to mean change or remove any of the provisions, which would not necessarily be fundamental change. When one deals with restaurant situations, the change in the activities authorized can be relatively minor. It can deal with the serving or non-serving of liquor, which is a rather simple situation. But, going on to the section dealing with demand for payment by the dissenting member, what perplexes me is this how does an organization operating on an annual fee basis raise the capital required to pay off some of the members? It becomes, practically, an administrative impossibility.

**Mr. Hughes:** It would depend on the nature of the organization, senator. If there were 2,000 members and if it were not a particularly valuable property, it could borrow \$500 to pay the member off. If it were a more exclusive organization with 100 members and worth \$5 million or \$10 million then, indeed, your point is valid, because these types of organization usually run at a loss.

**Senator McIlraith:** That is my point. They run very close to the line. In some of the smaller towns there is not much reserve resource available.

**Mr. Hughes:** If the organization had to pay \$5,000 to a member, that could present problems.

**Senator Cook:** Where does that leave the member? He is entitled to the \$5,000.

**Mr. Hughes:** I would imagine he knew he was going in on that basis when he joined the organization.

**Senator Flynn:** To be practical, if I were to join the chamber, what would I pay?

**Mr. Hughes:** To be practical, you or your company would pay \$110 a year.

**Senator Flynn:** That is all?

**Mr. Hughes:** Yes.

**Senator Flynn:** In that case, I suggest that I have no interest in the assets of the corporation at that time. If I join a golf club on an annual basis, and if, for some reason or another, I decide to stop playing golf, I only have to leave.

**Mr. Hughes:** That is you, senator, or a small firm. If we were to talk about Bell Canada or International Nickel, we would be talking about a very significant sum of money.

**Senator Flynn:** Why do you bring Bell Canada into this?

**Mr. Hughes:** Because they are a corporate member of the Canadian Chamber of Commerce.

**Senator Flynn:** They are a corporate member?

**Mr. Hughes:** Yes.

**Senator Flynn:** What do they pay?

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je veux faire ressortir. J'avais compris que la loi parlait de changer ou de supprimer certaines des dispositions, ce qui ne constituerait pas nécessairement un changement fondamental. Lorsqu'on examine la situation des restaurants, la modification autorisée des activités peut être relativement mineure. Il peut s'agir du droit ou de l'interdiction de vendre des boissons alcooliques, situation relativement simple. Toutefois, je me pose certaines questions à propos de l'article concernant une demande de remboursement soumise par un sociétaire dissident; comment une société qui recueille des cotisations annuelles peut-elle réunir le capital nécessaire pour rembourser certains sociétaires? Cela devient un problème administratif pratiquement insoluble.

**M. Hughes:** Tout dépend de la nature de la société, sénateur. Une organisation de 2,000 sociétaires ne disposant pas d'avoirs énormes pourrait emprunter \$500 pour rembourser le sociétaire. Par contre, dans le cas d'une société plus fermée comptant 100 actionnaires et détenant \$5 ou \$10 millions, alors, votre objection est valable car les sociétés de ce genre fonctionnent habituellement à perte.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je voulais dire. Elles ont du mal à joindre les deux bouts. Dans certaines petites villes, les fonds de réserve sont rares.

**M. Hughes:** La société qui doit verser \$5,000 à un sociétaire pourrait éprouver certaines difficultés.

**Le sénateur Cook:** Qu'advient-il du sociétaire? Il a droit à ces \$5,000.

**M. Hughes:** Je suppose qu'il le savait lorsqu'il est devenu membre de la société.

**Le sénateur Flynn:** En pratique, si je décidais de devenir membre de la Chambre, combien devrais-je déboursier?

**M. Hughes:** Vous ou votre entreprise paieriez \$110 par année.

**Le sénateur Flynn:** C'est tout?

**M. Hughes:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, je suppose que je n'aurais pas d'intérêts dans les actifs de la société à ce moment. Si je décide de m'inscrire à un club de golf en versant une cotisation annuelle et si pour une raison ou une autre je décide de cesser de jouer au golf, je n'ai qu'à quitter le club.

**M. Hughes:** C'est votre cas, sénateur, ou celui d'une petite entreprise. Mais si nous prenons l'exemple de la Bell Canada ou de l'International Nickel, les sommes en cause seraient beaucoup plus élevées.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi mêlez-vous la Bell Canada à cela?

**M. Hughes:** Parce que cette entreprise est sociétaire de la Chambre de commerce.

**Le sénateur Flynn:** Vraiment?

**M. Hughes:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Combien paie-t-elle?

[Text]

**Mr. Hughes:** We have a fee scale for corporate members which is different from that paid by individuals or boards and chambers.

**Senator Flynn:** Is it an annual fee?

**Mr. Hughes:** Yes, it is.

**Senator Flynn:** With no entrance fee?

**Mr. Hughes:** There is no entrance fee.

**Senator Flynn:** It is not the yearly amount one pays that enters into the picture, but whether, by joining, one puts in something which adds to the capital of the organization. If it is on an annual fee basis, it is only for the current operation.

**Mr. Hughes:** Not to belabour the point, we had an asset—a magazine—which we sold for an amount in excess of \$300,000. It could be comfortably argued that the support of every member contributed to the value of the asset.

**Senator Flynn:** Not on the basis of your system of joining and belonging.

**The Chairman:** I am sure that was the selling point.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What did you do with the proceeds of the sale?

**Mr. Hughes:** They were set aside specifically for some future time. We are not allowed to put it into operating revenue. It sits as a "special fund".

**The Chairman:** What is the next point?

**Mr. Hughes:** In conclusion, Mr. Chairman, if the members of the Canadian Chamber of Commerce and the small boards and chambers, should prevail in their wish to continue under the Boards of Trade Act, we would be very pleased to work with officials from the Department of Consumer and Corporate Affairs in undertaking a detailed examination of that act.

**Senator Walker:** I think that is necessary.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I am wondering whether it would serve any purpose at this time to call upon Mr. Howard and obtain his views on this particular section before the Board of Trade of Metropolitan Toronto witnesses put in their testimony.

**The Chairman:** It may not be the ideal way of proceeding, simply because he would be getting up and down each time a question develops. I think he might prefer to make his summation afterwards.

**Senator Macnaughton:** We have two excellent witnesses and yet we appear to be going around in a circle.

**The Chairman:** What they have said is on the record and is available to you and Mr. Howard at any time. If he wishes to make further submissions, and I expect he does, he may do so then. All these questions can be developed with him later.

[Traduction]

**M. Hughes:** Pour les entreprises, nous avons un barème de cotisation différent de celui qui s'applique aux particuliers, aux groupes ou aux chambres.

**Le sénateur Flynn:** S'agit-il d'une cotisation annuelle?

**M. Hughes:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Y a-t-il des frais d'admission?

**M. Hughes:** Non.

**Le sénateur Flynn:** L'important n'est pas de percevoir une cotisation annuelle mais de savoir si du fait de son adhésion le nouvel actionnaire verse une contribution au capital de la société. Les cotisations annuelles servent uniquement à assumer les dépenses de fonctionnement.

**M. Hughes:** Sans trop insister, disons que nous disposons d'un actif, une revue en fait que nous avons vendu pour un montant supérieur à \$300,000. On pourrait facilement dire que tous les actionnaires ont contribué à la constitution de cet avoir.

**Le sénateur Flynn:** Cela n'est pas conforme à votre système d'admission et d'appartenance.

**Le président:** Je suis sûr que c'est là-dessus qu'a porté la vente.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'avez-vous fait des recettes de cette vente?

**M. Hughes:** On les a mis en réserve. Nous ne sommes pas autorisés à les inclure dans le revenu d'exploitation. Elles constituent un fonds spécial.

**Le président:** Quel est le prochain sujet?

**M. Hughes:** Pour conclure, monsieur le président, si l'on respecte le souhait des membres de la Chambre de commerce du Canada et des petits groupes et chambres qui espèrent continuer d'être régis par la loi sur les chambres de commerce, il nous fera grand plaisir de collaborer avec des fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations pour entreprendre une étude détaillée de ce texte de loi.

**Le sénateur Walker:** Je crois que cela est nécessaire.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je me demande s'il serait utile à ce moment-ci de demander à M. Howard de commenter cet article avant que ne comparaissent les témoins du Board of Trade de la Communauté urbaine de Toronto.

**Le président:** Ce ne serait peut-être pas la meilleure façon de procéder, car il lui faudrait se lever et se rasseoir chaque fois qu'une question est abordée. Je crois qu'il préférerait soumettre ses commentaires à la fin.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous avons devant nous deux excellents témoins et pourtant, nous semblons tourner en rond.

**Le président:** Ce qu'ils ont dit est inscrit au compte rendu et vous-mêmes, de même que M. Howard, pouvez vous y référer en tout temps. S'il veut ajouter quelque chose, et je suppose qu'il le souhaite, il est libre de le faire. Nous pourrions alors discuter avec lui de toutes ces questions.



[Text]

**Senator Cook:** Mr. Hughes, I gather from the brief that, generally speaking, you are content to operate under the present Boards of Trade Act.

**Mr. Hughes:** We presently operate under the CCA Part II, senator, as a Canadian chamber. We would, then, fall under Bill S-3. We should like to operate under Bill S-3 with the changes we suggested. If the Boards of Trade Act were to be continued, I have no doubt that we would find it very comfortable to come under that act.

**Senator Laird:** As it exists now?

**Mr. Hughes:** It has been declared to be archaic as it exists now. We have proposed certain amendments to make it more contemporary.

**Senator Laird:** Fundamentally, though, you think it is all right, subject to changes which might improve it?

**Mr. Hughes:** There have been no causes for complaint by the boards and chambers.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, I wonder whether Mr. Hughes would give us his views on section 179. Your recommendation states:

This section should be deleted. It is not considered desirable to restrict representation by proxy which is provided for in Part XII.

We have had testimony from a witness stating that there should not be any proxies.

**Mr. Hughes:** Since we are a broadly based national organization, we require proxies. We do not wish to say that proxies should be obligatory, but wish to say that they should be permitted, depending upon the bylaws of the organization in question.

**Senator Cook:** Can a proxy be given to another member?

**Mr. Hughes:** A member may carry only two votes in our organization, his and one other.

**Senator Cook:** I see. This only entitles the person attending the meeting to two votes.

**Mr. Hughes:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How many members are there?

**Mr. Hughes:** There are approximately 650 boards and chambers who are voting members.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you not find that rule restrictive?

**Mr. Hughes:** No, senator.

**Senator Cook:** A witness appeared before the committee a short time ago and pointed out that unlimited proxies would give an active member power to control the organization. He was very much against proxies.

**Mr. Hughes:** We would not have unlimited proxies either, for the very same reason that witness stated.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Monsieur Hughes, je conclus à partir de votre mémoire que de façon générale, vous êtes satisfaits d'être régis par la Loi sur les chambres de commerce.

**M. Hughes:** Sénateurs, en tant que chambre canadienne, nous sommes actuellement régis par la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Nous serions donc assujettis au bill S-3. Nous serions heureux de l'être si les modifications proposées étaient acceptées. Si l'on devait maintenir la Loi sur les chambres de commerce, je sais que nous serions très heureux d'y être assujettis.

**Le sénateur Laird:** Dans sa forme actuelle?

**M. Hughes:** On a prétendu que dans sa forme actuelle, elle était archaïque. Nous avons proposé certaines modifications pour la mettre à jour.

**Le sénateur Laird:** De façon générale, vous l'estimez convenable à condition qu'on y apporte des améliorations?

**M. Hughes:** Jusqu'à présent, les chambres n'ont pas eu à se plaindre.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, j'aimerais que M. Hughes commente l'article 179. Votre recommandation se lit comme suit:

Cet article devrait être abrogé. Il n'est pas jugé souhaitable de restreindre la représentation par procuration prévue à la Partie XII.

Un témoin nous a confié que selon lui, il ne devrait pas y avoir de procuration.

**M. Hughes:** Étant donné que notre organisation est largement représentée dans tout le pays, nous avons besoin de procurations. Nous ne prétendons pas qu'elles devraient être obligatoire, mais nous estimons qu'elles devraient être permises sous réserve des statuts de l'organisation en question.

**Le sénateur Cook:** Peut-on faire voter un autre sociétaire par procuration?

**M. Hughes:** Dans notre organisation, un sociétaire a droit à deux votes seulement, le sien et celui d'un autre.

**Le sénateur Cook:** Je vois. La personne qui assiste à la réunion a donc droit à deux votes seulement.

**M. Hughes:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Combien y a-t-il de sociétaires?

**M. Hughes:** Environ 650 chambres sont des sociétaires ayant droit de vote.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Trouvez-vous que cette exigence est trop sévère?

**M. Hughes:** Non, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Un témoin, qui s'opposait fortement aux procurations, a comparu devant le Comité il y a quelque temps et a souligné que les procurations sans restriction accorderaient à un sociétaire actif le pouvoir de contrôler une organisation.

**M. Hughes:** Pour les mêmes raisons que celles qu'à exposées le témoin, nous n'avons pas droit à un nombre illimité de procurations.

[Text]

**The Chairman:** Are there any further questions of Mr. Hughes or Mr. Mineo?

**Senator Macnaughton:** At page 8 of your brief you have a comment in relation to clause 207 under Part XVIII of the bill. Would you care to speak to that?

**Mr. Hughes:** Without studying clause 207 more carefully, I am unable to elaborate on the simple statement made in our brief.

**The Chairman:** If a witness in a prosecution proceeding is asked a question which he refuses to answer on the ground that it may incriminate him, the judge can then direct him to answer the question, pointing out, at the same time, that the witness, in answering the question, would have immunity from prosecution, except in respect of a charge of perjury. This appears to be a general statement of the law.

**Senator Flynn:** The clause seems to be correct the way it is.

**Senator McIlraith:** The statement in the brief is as follows:

The Chamber protests the removal of the protection of the individual as acknowledged in common law whereby an individual is not required to incriminate himself.

I am not certain that the clause says that. That is the point at issue. Your comment on clause 207 may not be an accurate reflection of what in fact the clause says.

**Senator Flynn:** Clause 207 states:

—no such evidence shall be used or is receivable against him in any proceeding thereafter instituted against him under an Act of Parliament, other than a prosecution for perjury in giving the evidence or a prosecution under section 122 or 124 of the *Criminal Code* in respect of such evidence.

**Mr. Hughes:** I would read that in the same way. I will check with the individual who suggested that this comment be inserted in our brief and, if there is valid argument in that respect, I will communicate with the committee as to what the attitude is.

**The Chairman:** I think possibly the clause needs some change inasmuch as it not only deals with the oral evidence that such a person may give, but also the production of documents. There does not appear to be any protection in that clause in the event that the witness refuses to produce documents which he is directed to produce. Such documents may incriminate him. Yet, the protection contained in that clause does not, to my mind, go so far as to protect him in the case of the production of documents.

**Senator Flynn:** I think it does, Mr. Chairman. The words used are "no such evidence," which would cover both oral and documentary evidence. Of course, that evidence can be used to find some other evidence that would be helpful in any prosecution arising out of such evidence. That has always been the situation.

**The Chairman:** In any event, we may have to take a look at it.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à poser M. Hughes ou à M. Mineo?

**Le sénateur Macnaughton:** A la page 8 de votre mémoire, vous commentez l'article 207 de la partie XVIII du projet de loi. Voulez-vous apporter certaines précisions?

**M. Hughes:** Je suis incapable de fournir des explications sur cette simple déclaration de notre mémoire sans étudier plus attentivement l'article 207.

**Le président:** Dans une enquête, si un témoin refuse de répondre à une question en alléguant que sa réponse pourrait entraîner son inculpation, le juge peut lui ordonner de répondre en expliquant toutefois qu'en répondant à la question, le témoin ne risque pas d'être poursuivi, sauf pour une accusation de parjure. Cela semble être un principe de droit général.

**Le sénateur Flynn:** L'article semble satisfaisant dans sa forme actuelle.

**Le sénateur McIlraith:** Dans le mémoire, on lit ce qui suit:

La Chambre s'oppose à la suppression de la protection du témoin, prévue dans le droit coutumier, selon laquelle un témoin n'est pas tenu de s'incriminer.

Je ne suis pas sûr que ce soit ce que dit l'article. C'est là que se situe le problème. Il se peut que vos commentaires portant sur l'article 207 ne reflètent pas exactement le contenu de l'article.

**Le sénateur Flynn:** L'article 207 dit:

cependant, ce témoignage ne peut être invoqué et est irrecevable contre elle dans les poursuites qui lui sont intentées par la suite en vertu d'une loi du Parlement, à l'exception de celles pour parjure dans son témoignage ou de celles prévues aux articles 122 ou 124 du Code criminel.

**M. Hughes:** Je l'interprète de la même façon. Je vais m'informer auprès de la personne qui a proposé qu'on insère ce commentaire dans notre mémoire et si ses arguments sont valables, j'en ferai part au comité.

**Le président:** Il se peut que l'article ait besoin d'être modifié par le fait qu'il ne concerne pas simplement le témoignage oral mais également la production de documents. Cet article ne semble offrir aucune protection dans le cas où un témoin refuse de soumettre des documents qu'on lui ordonne de produire. Ces documents peuvent l'incriminer. Toutefois, il me semble que l'article ne le protège pas dans le cas de la production de documents.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas d'accord avec vous, Monsieur le président. On utilise dans la version anglaise les mots «no such evidence» qui désignent à la fois le témoignage et des documents. Évidemment, on peut utiliser cette preuve pour en trouver d'autres qui pourraient être utiles dans toute poursuite découlant de ces preuves. C'est toujours ainsi que les choses se sont passées.

**Le président:** De toute façon, il se peut que nous ayons à nous pencher sur la question.



[Text]

**Senator Flynn:** Perhaps, but it does seem to be the usual way of dealing with the matter.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Cook:** In respect of clause 179 you say:

This section should be deleted. It is not considered desirable to restrict representation by proxy—

**Mr. Hughes:** That is covered in Part XII.

**Senator Cook:** Yes, I realize that. Clause 179 states:

A member of a board of trade or chamber of commerce is not entitled to appoint a proxyholder unless the articles of the corporation so provide.

That seems to me to be entirely appropriate.

**Mr. Hughes:** We did not see why it should be in Part XII and again in Clause 179.

**Senator Cook:** Part XII only outlines the procedures where there are proxies, whereas clause 179 states that, as a matter of law, you are not entitled to appoint a proxy unless the articles of incorporation so provide. That seems to me to be a very wise provision. Perhaps I miss the point. Your comment seems to go contrary to what you are doing in your own articles of incorporation.

**The Chairman:** Are there any further questions of Mr. Hughes and Mr. Mineo? If not, I want to thank Mr. Hughes and Mr. Mineo for an excellent representation. If we are still considering this matter and any further thoughts come to your mind that might be useful to us, we will be glad to hear them.

**Mr. Hughes:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Next, we have the Board of Trade of Metropolitan Toronto. Appearing are Mr. Kerr Gibson, President; Mr. John Gillespie, Legal Counsel; Mr. Jerry Collins, General Manager; and Mr. James S. McCracken, Manager, Legal Department.

Mr. Gibson, I understand, will lead off.

**Mr. Kerr Gibson, President, The Board of Trade of Metropolitan Toronto:** Thank you, Mr. Chairman.

At the outset, I want to thank you and the members of your committee for providing us with this opportunity of amplifying on the points made in our submission of January 19 last.

We are here primarily to deal with our own circumstance and that of other boards of trade and chambers, and not other non-profit organizations that are dealt with in the bill.

In our written submission we express the view that the present law governing boards of trade and chambers of commerce is basically satisfactory. We are not aware of any complaint from the public about deficiencies in the existing legislation governing boards of trade and chambers of commerce generally, and we seriously question the justification for

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Peut-être, mais il me semble que c'est là la façon normale de traiter cette question.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

**Le sénateur Cook:** Au sujet de l'article 179 du bill vous déclarez:

Cet article devrait être abrogé. Il n'est pas jugé souhaitable de restreindre la représentation par procuration . . .

**M. Hughes:** Cette question est visée par la partie XII.

**Le sénateur Cook:** Oui, je m'en rends compte. Il est stipulé à l'article 179 du bill:

Les membres d'une chambre de commerce ne peuvent nommer un fondé de pouvoir que si ce droit leur est reconnu par les statuts.

Cette disposition me semble tout à fait appropriée.

**M. Hughes:** Nous n'avons pas vu la raison d'insérer de telles dispositions à la Partie XII et à nouveau à l'article 179.

**Le sénateur Cook:** La Partie XII ne fait qu'indiquer les procédures à suivre dans des cas de procuration, tandis que l'article 179 du bill stipule que légalement vous ne pouvez pas nommer un fondé de pouvoir à moins que ce droit ne vous soit reconnu par les statuts. A mon avis, il s'agit d'une disposition très judicieuse. Peut-être que je ne saisis pas votre argument. Votre observation semble aller à l'encontre de ce que vous prévoyez dans vos propres statuts.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser à M. Hughes et à M. Mineo? Sinon, je veux remercier M. Hughes et M. Mineo de leur excellent exposé. Si nous étudions toujours cette question et que d'autres remarques vous viennent à l'esprit qui pourraient nous être utiles, nous serions heureux de les entendre.

**H. Hughes:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Nous avons ensuite les représentants de la Chambre de commerce urbaine de Toronto. Nous avons comme témoins M. Kerr Gibson, président; M. John Gillespie, conseiller juridique; M. Jerry Collins, directeur général et M. James S. McCracken, directeur du Contentieux.

Si je comprends bien, M. Gibson commence l'exposé.

**M. Keer Gibson, président de la Chambre de commerce de la Communauté urbaine de Toronto:** Merci Monsieur le président.

Pour commencer, je tiens à vous remercier et à remercier les membres du Comité de nous offrir la possibilité de nous étendre sur les arguments présentés dans notre mémoire du 19 janvier dernier.

Nous comparaissons devant vous principalement pour exposer notre propre situation et celle d'autres chambres de commerce, et non celle d'autres organismes sans but lucratif visés dans le bill.

Dans notre mémoire nous formulons l'opinion que fondamentalement la loi actuellement en vigueur qui régit les chambres de commerce est satisfaisante. Nous ne sommes pas au courant de plaintes formulées par le public au sujet des lacunes de la loi en vigueur qui régit les chambres de commerce en général, et nous contestons fortement la décision d'obliger les

[Text]

imposing on boards and chambers the requirement that they be continued under the new act within a period of five years rather than allowing them to remain subject to the existing legislation, subject to whatever amendments are regarded as appropriate to that legislation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps you could outline for us the manner in which you were incorporated.

**Mr. Gibson:** Our board was incorporated by a special act of the Legislature of the Province of Canada in 1845. That act, I believe, was incorporated as an act of Parliament and is now a separate act. It was amended most recently some 15 years ago in this Parliament.

The fact that our incorporating act has not required frequent attention suggests to us that it provides adequately for our requirements and those of our members. It has not caused any very onerous administrative problems for the Department of Consumer and Corporate Affairs, and we do not think it is likely to do so in the future.

Our special incorporating legislation is part of our heritage and we would prefer to retain it and to continue to be governed by it unless there is some very serious objection to our doing so. This is to some degree a matter of pride to us in that we feel, and I do as president of the board, I would be somewhat concerned about being criticized for not having made some objection to having our special incorporating legislation swept away into the waste paper basket without our having made any protest whatsoever, or really put the onus somewhere else as to why it is in some way deficient. We believe our incorporating legislation to be quite adequate for us and for our purposes and for that of our members.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How many members do you have?

**Mr. Gibson:** Approximately 15,600.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Both corporate and individual?

**Mr. Jerry Collins, General Manager, The Board of Trade of Metropolitan Toronto:** At the present time our membership is running at about 15,760, as of last month, and that may have increased marginally. That includes all members of the corporation. We have corporate members and they have representatives under their corporate membership, but they are counted as a member, and then there are individual members. Of our total membership I believe it would be of the order of 9,000 which would come to us through our corporate membership and the remainder would be individuals and people who joined the corporation on their own initiative.

**Senator Macnaughton:** You are speaking now only of Toronto?

[Traduction]

chambres de commerce à se soumettre à la nouvelle loi dans un délai de cinq ans, au lieu de les autoriser à demeurer assujetties à la mesure législative en vigueur, sous réserve de toute modification qu'on juge appropriée de lui apporter.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous pourriez peut-être nous exposer brièvement la procédure suivant laquelle votre chambre de commerce a été constituée en société.

**M. Gibson:** Notre Chambre de commerce a été constituée en société en 1845 en vertu d'une loi spéciale de l'assemblée législative de la province du Canada. Je crois que cette loi était devenue une loi du Parlement, et qu'elle est actuellement une loi distincte. Elle a été modifiée très récemment par notre Parlement, il y a quinze ans.

Le fait que la loi constituant notre Chambre de commerce en société ne nécessite pas de révisions fréquentes, nous indique qu'elle répond à nos besoins et à ceux de nos membres. Elle n'a pas suscité de problèmes administratifs onéreux au ministère de la Consommation et des Corporations, et nous ne pensons pas que ce sera probablement le cas à l'avenir.

La loi spéciale constituant notre organisme en société fait partie de notre patrimoine et nous préférierions la conserver, et continuer à être régis par elle, à moins qu'il y ait de très graves objections à cela. Pour nous, dans une certaine mesure, c'est une question de fierté, en ce sens que nous pensons, et je le pense en tant que Président de la Chambre de commerce, et je serais assez embarrassé si on me critiquait pour ne m'être pas opposé à ce que la mesure législative spéciale en vertu de laquelle notre organisme a été constitué en société, soit jetée à la corbeille sans que nous ayons protesté, ou encore, rendre quelqu'un d'autre responsable de certaines de ses lacunes. Nous pensons que la mesure législative constituant notre organisme en société répond à nos besoins et à nos objectifs et à ceux de nos membres.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Combien de membres comptez-vous?

**M. Gibson:** Environ 15,600.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Des sociétés et des particuliers?

**M. Jerry Collins, Directeur général de la Chambre de commerce de la communauté urbaine de Toronto:** Actuellement le nombre de nos membres s'élève à 15,760, depuis le mois dernier, et il est possible qu'il ait augmenté marginalement. Ce chiffre englobe tous les membres de notre Chambre de commerce. Il y a des sociétés qui sont membres de notre Chambre de commerce et elles ont des représentants dans le cadre de leur affiliation; mais ces derniers sont considérés comme membres, et, ensuite, il y a les particuliers. Du nombre total de nos membres, je crois que celui de ceux qui sont affiliés à notre Chambre de commerce par l'intermédiaire des sociétés membres s'élève à 9,000, et le reste inclurait des particuliers, qui se sont affiliés à notre Chambre de commerce de leur propre initiative.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous ne parlez présentement que de Toronto?



[Text]

**Mr. Collins:** Metropolitan Toronto, and some non-resident members as well.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Within the area of Metropolitan Toronto are there other boards of trade that are affiliated with you?

**Mr. Collins:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are there any other boards of trade in any municipalities?

**Mr. Collins:** Not in Metropolitan Toronto, no.

**Mr. Gibson:** I suppose the closest would be in Oakville and Mississauga.

**Mr. Collins:** Of course, we are the Board of Trade or Chamber of Commerce from Metropolitan Toronto—for that territory—but there are, of course, chambers of commerce or boards of trade in communities close to Toronto.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You say you are the Board of Trade and the Chamber of Commerce?

**Mr. Collins:** This gives rise to constant confusion. The name "Board of Trade" and the name "Chamber of Commerce" are really synonymous. It is a matter of choice which one a corporation or organization chooses to use when it creates itself. I think if you wanted to do so you could trace the history back many, many years. In fact, the first chamber of commerce, identifiable as such, began, I believe, as far back as the year 1590 in Marseilles, France, and the first organization of this sort in the New World began in Halifax in 1750, and the second eighteen years later. In Canada today there are 600 to 650 boards of trade or chambers of commerce. Of these, I don't know how many are boards of trade, but they are in the minority and they are usually the oldest ones. But the terms really are synonymous—they mean the same thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And they do the same thing?

**Mr. Collins:** That is correct, senator.

**Mr. Gibson:** Vancouver, Halifax, have what they call boards of trade and Hamilton has a chamber of commerce. Their functions are generally the same. Of course, they have a different scope of activities depending on the size of the organization.

**Senator Cook:** Newfoundland has a board of trade too.

**Mr. Gibson:** I believe there is one in St. John's.

**The Chairman:** I notice you call yourself "The Board of Trade of Metropolitan Toronto". Does that presume that you have an exclusive franchise?

**Mr. Gibson:** I believe we do, senator.

**The Chairman:** On what authority do you base that?

**Mr. Collins:** On our special act.

[Traduction]

**M. Collins:** De la communauté urbaine de Toronto, et de membres qui ne sont pas des résidents de la région.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans la région de la communauté urbaine de Toronto y a-t-il d'autres Chambres de commerce qui sont affiliées à la vôtre?

**M. Collins:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y a-t-il d'autres Chambres de commerce dans des municipalités?

**M. Collins:** Non, pas dans la communauté urbaine de Toronto.

**M. Gibson:** Je pense que les plus proches seraient à Oakville et à Mississauga.

**M. Collins:** Bien entendu, nous sommes la Chambre de commerce de la communauté urbaine de Toronto, pour ce territoire, mais bien entendu, il y a des chambres de commerce dans des localités proches de Toronto.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites que vous êtes en même temps le board of trade et la chambre de commerce?

**M. Collins:** Cela donne constamment lieu à des confusions. Les expressions «board of trade» et «chambre de commerce» sont vraiment synonymes. C'est à la société ou à l'organisation de choisir le terme qui lui convient lors de sa création. Je pense que si vous le vouliez, vous pourriez remonter à l'origine des chambres de commerce, de très nombreuses années en arrière. En fait, la première chambre de commerce qu'on a identifiée comme telle remonte, je crois, à aussi loin que l'an 1590 et a été créée à Marseille, en France. La première organisation de ce genre établie dans le Nouveau-Monde a été mise sur pied à Halifax en 1750, la seconde ayant été créée 18 ans plus tard. Le Canada possède aujourd'hui entre 600 et 650 boards of trade ou chambres de commerce. De ce nombre, je ne sais pas combien sont désignées par l'expression «board of trade». Je sais toutefois qu'ils sont en minorité et qu'il s'agit, en général, des organisations les plus anciennes. Ces expressions sont, par ailleurs, réellement synonymes, elles ont la même signification.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et leur rôle est le même?

**M. Collins:** C'est exact, sénateur.

**M. Gibson:** Vancouver et Halifax ont ce qu'elles appellent de boards of trade tandis que Hamilton a une chambre de commerce. Leur rôle est généralement le même. L'étendue de leurs activités est évidemment différente selon la taille de l'organisation.

**Le sénateur Cook:** Terre-Neuve a également un board of trade.

**M. Gibson:** Je crois qu'il y en a un à St. John's.

**Le président:** Je remarque que vous vous appelez «The Board of Trade of Metropolitan Toronto». Est-ce à dire que vous avez une concession exclusive?

**M. Gibson:** Je crois que oui, sénateur.

**Le président:** Sur quoi fondez-vous votre affirmation?

**M. Collins:** Sur notre loi spéciale.

[Text]

**The Chairman:** Does it give you the exclusive right to that geographic location?

**Mr. Collins:** It does.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You must have had an amendment then when the area of Metropolitan Toronto was created.

**Mr. Collins:** We did.

**The Chairman:** How long ago was that? Fifteen years?

**Mr. Gibson:** A little longer than that, I believe. The last amendment was fifteen years ago, but I do not think it was for that purpose.

**Senator Flynn:** Did this amendment bring you under the Boards of Trade Act?

**Mr. Gibson:** No.

**Senator Flynn:** Are you governed, then, by the Boards of Trade Act?

**Mr. Gibson:** My understanding is that we are not. I understand there are something like 13 boards or chambers that are governed by their own special acts or separate acts, with most if not all of the others being governed by the Boards of Trade Act.

**Senator Flynn:** If you are not, then are you obliged to seek a certificate of continuance under the new act? I may be mistaken, but it seems that paragraph 4 of clause 240 is relevant here. It says

(4) subject to subsections (6) to (8), the directors of a body corporate incorporated by or under an Act of Parliament may apply under section 168 for a certificate of continuance . . .

**Mr. Gibson:** If I might, Mr. Chairman, I could defer in a moment to Mr. Gillespie on that point. I am not certain that we are expected or required to do so, although I imagine the intent is that we do. Our understanding is that the intent of this legislation, the real motivation for it, is to provide uniformity of corporate law dealing with all of these corporations.

**Senator Flynn:** But if you are not required, you would be happy to stay as you are?

**Mr. Gibson:** Very much so.

**Senator Flynn:** So if you like it you need not have appeared on this particular legislation.

**Mr. Gibson:** Only insofar as it may affect our friends and neighbours and other boards of trade.

**Senator Walker:** Mr. Gibson, you are satisfied that this proposed act does not amend the Toronto Board of Trade Act?

**Mr. John Gillespie, Legal Counsel, the Board of Trade of Metropolitan Toronto:** Our feeling is that we are probably covered by Part III of the Canada Corporations Act as a special act corporation, and that is specifically referred to in clause 240 (6) which is the one that deals with mandatory continuance specifically referred to in clause 240 (6) which is the one which deals with mandatory continuance. The provisions of Part III of the Canada Corporations Act are a little

[Traduction]

**Le président:** Cela vous donne-t-il le droit exclusif d'être situé là?

**M. Collins:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La loi a dû être modifiée alors lorsque l'agglomération de Toronto a été créée.

**M. Collins:** C'est exact.

**Le président:** Il y a combien de temps de cela? Quinze ans?

**M. Gibson:** Un peu plus, je crois. La dernière modification remonte à quinze ans, mais je ne crois pas que c'était pour cette fin.

**Le sénateur Flynn:** Cette modification vous a-t-elle assujettis à la Loi sur les chambres de commerce?

**M. Gibson:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous alors régis par la Loi sur les chambres de commerce?

**M. Gibson:** Je ne crois pas. Si j'ai bien compris, il y a environ 13 boards ou chambres qui sont régis par leurs propres lois particulières ou par des lois distinctes, la plupart des autres, sinon tous, étant régis par la Loi sur les chambres de commerce.

**Le sénateur Flynn:** Si vous ne l'êtes pas, êtes-vous alors obligés d'obtenir un certificat de prorogation en vertu de la nouvelle loi? Je me trompe peut-être, mais il semble que le paragraphe 4 de l'article 240 s'applique ici. Ce paragraphe dit:

(4) Sous réserve des paragraphes (6) à (8), les administrateurs d'une personne morale constituée en vertu d'une loi du Parlement peuvent, conformément à l'article 168, demander un certificat de prorogation . . .

**M. Gibson:** J'aimerais, monsieur le président, profiter de l'occasion pour dire que je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Gillespie sur ce point. Je ne sais pas si l'on espère que nous agissions ainsi ou si nous sommes obligés de le faire, bien que j'imagine que l'objet est qu'on le fasse. Si nous avons bien compris, l'objet de cette loi, sa véritable motivation, est d'assurer l'uniformité des lois ayant trait à toutes ces sociétés.

**Le sénateur Flynn:** Mais si vous le pouviez, aimeriez-vous que la situation demeure la même?

**M. Gibson:** Sans doute.

**Le sénateur Flynn:** Donc, si vous aimez la situation telle qu'elle est, vous n'étiez pas obligés de venir débattre ce projet de loi.

**M. Gibson:** Seulement dans la mesure où il peut affecter nos amis et voisins, ainsi que d'autres board of trade.

**Le sénateur Walker:** Monsieur Gibson, êtes-vous convaincu que ce projet de loi ne modifie pas le Toronto Board of Trade Act?

**M. John Gillespie, Conseiller juridique, le Board of Trade of Metropolitan Toronto:** Nous estimons que nous sommes probablement visés par la Partie III de la Loi sur les corporations canadiennes en tant que corporation régie par une loi spéciale, et cela est spécifiquement mentionné au paragraphe 240(6) qui traite de la communication obligatoire. Les dispositions de la Partie III de la Loi sur les corporations canadiennes sont, si je puis me permettre ce terme, un peu floues, mais nous



[Text]

fuzzy, if I could use that term, but we think that in all likelihood it would be held that we were subject to Part III.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are there any of these organizations, either boards of trade or chambers of commerce, that are provincially incorporated?

**Mr. Gillespie:** I have no knowledge of that. I assume that some of them may well be.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Because if they are, then I suppose this legislation would not apply to them.

**Mr. Gillespie:** That is right, Senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is no information available as to whether there are in fact any incorporated provincially?

**Senator Cook:** You mean in Ontario.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Anywhere.

**Senator Cook:** I know that in Newfoundland there are.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, that is a special act. I assume that the Newfoundland incorporation is now under federal jurisdiction or provincial jurisdiction.

**Senator Cook:** Provincial, I would think.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How many boards of trade or chambers of commerce are there in Canada today incorporated and over which the Parliament of Canada can legislate?

**Mr. Collins:** To my knowledge there are two chambers of commerce provincially incorporated, and I have been advised that there are 858 incorporated under the Boards of Trade Act—that is federal—and 13 by separate acts of Parliament of which we are one, and 6 under Part II of the Canada Corporations Act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that the whole spectrum of boards of trade and chambers of commerce across the country, as far as you know?

**Mr. Collins:** No, because I am sure you will find a host that are unincorporated. They just simply exist to do work on behalf of their community.

**Senator Connolly:** Let me go back to Mr. Gillespie. What law applies to them? Is it the provincial law? Presumably it is a partnership of some kind.

**Mr. Gillespie:** I do not think any law comparable to this body of law would apply to them at all.

**Senator Flynn:** The provincial law would apply.

**Senator Laird:** I would think so.

[Traduction]

croions qu'il est très probable qu'on dira que nous étions assujettis à la Partie III.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Certaines de ces organisations, soit les board of trade ou les Chambres de commerce, sont-elles constituées sous le régime des lois d'une province?

**M. Gillespie:** Je n'en sais rien. Je suppose qu'il doit y en avoir.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Parce que, si tel est le cas, je suppose alors que cette loi ne s'appliquera pas à elles.

**M. Gillespie:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne disposez-vous donc d'aucun renseignement établissant s'il y a, en réalité, des organisations constituées sous le régime des lois d'une province?

**Le sénateur Cook:** Vous voulez dire en Ontario?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** N'importe où.

**Le sénateur Cook:** Je sais qu'il y en a à Terre-Neuve.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Eh bien! c'est une loi spéciale. Je suppose que les sociétés de Terre-Neuve constituées en corporation tombent maintenant sous la juridiction fédérale ou provinciale.

**Le sénateur Cook:** Je croirais qu'il s'agit plutôt de la juridiction provinciale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Combien y a-t-il, au Canada, de Boards of trade ou de Chambres de commerce qui sont actuellement constituées en corporations et qui peuvent être régis par le Parlement du Canada?

**M. Collins:** A ma connaissance, il existe deux Chambres de commerce constituées sous le régime des lois d'une province, et on m'a informé que 858 de ces organisations ont été constituées en vertu de la Loi sur les chambres de commerce, ce qui est une loi fédérale, que 13, dont notre chambre de commerce, sont assujetties à des lois spéciales du Parlement et que 6 sont assujetties à la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce que, d'après vous, ces chiffres englobent tous les board of trade et toutes les Chambres de commerce du Canada?

**M. Collins:** Non, parce que je suis certain qu'il y en a une multitude d'autres qui ne sont pas constitués en corporations. Ils existent tout simplement pour travailler au nom de leur collectivité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'aimerais revenir à M. Gillespie. Quelle loi s'applique à eux? Est-ce la loi provinciale? Il y a lieu de croire qu'il s'agit d'un genre de société.

**M. Gillespie:** Je ne crois pas qu'une loi comparable à ce recueil de lois s'appliquerait à eux.

**Le sénateur Flynn:** La loi provinciale s'appliquerait alors.

**Le sénateur Laird:** Je le croirais.

[Text]

**It is a voluntary organization of some kind. In any event, there is no federal law that we know of that would apply to such bodies.**

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Laird:** Mr. Gillespie, while you are on the matter of organization, would you give us the setup of the golf course? Is it a separate organization from the Metropolitan Board of Trade?

**Mr. Gillespie:** It is not separate, Senator, no. It is an asset of the Board of Trade of Metropolitan Toronto.

**Senator Laird:** For example, you are not like the golf club standing alone that requires an entrance fee or initiation fee. All you have to do is belong to the Board of Trade in Toronto.

**Mr. Gillespie:** That is not quite so. In order to be able to play golf at the golf club there is a separate entrance fee and a separate annual fee over and above the fee that a member of the Board of Trade would pay and the ordinary member who does not pay those extra fees but just the ordinary fees is entitled to the use of the downtown premises and he is entitled to the use of the golf club premises in the sense that he can go out there and have dinner in the evening or have lunch and use the clubhouse premises, but he cannot play golf.

**Senator Laird:** If he wants to play golf, though, can he pay a daily fee or anything like that.

**Mr. Collins:** No, as a matter of fact, he cannot, Senator. There is provision for any member of the Board of Trade to arrange a tournament for his company, if there is playing time available, and there is usually a good deal of it available.

**Senator Flynn:** With respect to the entrance fee for the club, do you issue a certificate to cover that entrance fee?

**Mr. Collins:** No, we do not, senator.

**Senator Flynn:** The bylaws provide that a member pays an entrance fee and has to pay an annual fee.

**Mr. Collins:** That is correct. This country club of the Board of Trade, I think it is worth noting, is unique in the world. There are thousands of chambers of commerce and boards of trade throughout the world, but there is no other board of trade or chamber of commerce anywhere in the world that has a country club. In the early 60's the council and membership of the Board of Trade had some courage in putting together the country club. I was not with the organization at that time, but it opened in 1965 and I am happy to say it has been a success. There was a possibility that it would not be a success but it has been. It was created to better serve the memberships of the corporation.

We were operating under an object of our corporation. This is going back to that original act: "To stimulate, in such way as may be determined from time to time, social intercourse among the members of the corporation."

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un genre d'organisation bénévole. En tout état de cause, nous ne connaissons pas de loi fédérale qui s'appliquerait à de tels organismes.

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Gillespie, pendant que vous traitez des organisations, j'aimerais vous demander où vous situez le club de golf? S'agit-il d'une organisation distincte du Metropolitan Board of Trade?

**M. Gillespie:** Ce n'est pas du tout une organisation distincte, sénateur. Il s'agit d'une propriété du Board of Trade of Metropolitan Toronto.

**Le sénateur Laird:** Ainsi, ce n'est pas comme dans les clubs de golf où l'on exige un droit d'entrée ou des droits d'adhésion. Tout ce qu'on vous demande, c'est d'être membre du Board of Trade à Toronto.

**M. Gillespie:** Ce n'est pas tout à fait exact. Pour avoir le droit de jouer au club de golf, on demande aux gens de payer un droit d'entrée distinct ainsi qu'une cotisation annuelle qui dépasse le montant qu'un membre du Board of Trade devrait payer. En outre, le membre ordinaire qui ne paye pas ces droits supplémentaires mais seulement les droits ordinaires est autorisé à se servir des locaux du centre-ville ainsi que du club de golf en ce sens qu'il peut s'y rendre et y dîner. Il peut également y déjeuner et utiliser le local du cercle, mais ne peut pas jouer au golf?

**Le sénateur Laird:** Si, par exemple, il veut jouer au golf, peut-il payer un droit d'entrée quotidien ou quelque chose du genre?

**M. Collins:** Non, en fin de compte, il ne le peut pas. Tout membre du Board of Trade a le droit d'organiser un tournoi pour sa société, si toutes les journées n'ont pas déjà été réservées d'avance, ce qui n'est absolument pas le cas.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne les droits d'entrée pour le club, délivrez-vous un certificat pour couvrir ces droits d'entrée?

**M. Collins:** Non, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Les règlements stipulent qu'un membre doit payer des droits d'entrée ainsi qu'une cotisation annuelle.

**M. Collins:** C'est exact. J'estime qu'il vaut la peine de signaler que ce club sportif du Board of Trade est unique au monde. Il existe des milliers de chambres de commerce dans le monde entier, mais aucune ne possède un club sportif situé à la campagne. Au début des années 60, le Conseil ainsi que les actionnaires du Board of Trade ont eu le courage de créer ce club. Je ne faisais pas partie de l'organisation à ce moment, mais le club a ouvert ses portes en 1965 et je suis heureux de vous informer qu'il a eu beaucoup de succès. Des doutes avaient été émis à ce moment au sujet de son succès, mais ils sont manifestement dissipés aujourd'hui. Le club sportif a été créé pour mieux répondre aux besoins des membres de la société.

Nous avons essayé ainsi d'atteindre un des objectifs de notre société en nous reportant à la loi initiale adoptée pour «stimuler, d'une manière qui sera déterminée de temps à autre, les rencontres sociales entre les membres de la corporation».



## [Text]

It was an extension of the services to the membership of the Board of Trade. It is offered to the membership of the Board of Trade, or anyone wishing to apply, as part of the total package of services to the membership.

At the country club we have two 18-hole golf courses, we have six sheets of curling ice, we have lounge and dining facilities and a battery of meeting rooms that are used for company meetings in a more relaxed environment in the country.

Every member of the corporation who joins the Board of Trade is automatically a member of the country club. He is also a member of our downtown club as part of the package of services that we render. If members wish to play golf or wish to curl they have to apply separately for that and they pay a separate entrance fee and they pay an annual fee. It is as modest as we can make it, but it is also enough, we believe, to help to defray the expenses of running that facility.

As I mentioned earlier, we have close to 16,000 members and those courses cannot handle that number of people. So we have a quota.

**Senator Flynn:** You have 16,000 members of the club?

**Mr. Collins:** Of the Board of Trade. But every member of the Board of Trade is a member of the Board of Trade Country Club and has signing privileges there for meetings out there and for activities at the Country Club.

**The Chairman:** He is not a member of the golf club?

**Mr. Collins:** No.

**Senator Cook:** He is a non-playing member of the golf club.

**Mr. Collins:** That is quite correct. We have a quota, as all country clubs do, on the number of people who can join the golf section. This is simply so that it is feasible to find playing time. That quota is 1,325 male golfers, 7-day, 100 5-day and 250 women golfers. We have women members of the corporation as well. These golfers pay an entrance fee and an annual fee and that helps to defray the operations of that facility of the Board of Trade. Not all members want to play golf. We think those who do should pay a little more for that privilege.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, referring to the letter as filed by the Board of Trade, looking at page 2, paragraphs 1 and 2, under heading of "fair compensation", I find a conflict here in this whole question.

You say it is possible that you have substantial assets in land, for example; then you say it will be inappropriate in case of fundamental change to the setup for a member to secure compensation. What do you mean?

**Mr. Gibson:** May I comment on that, Mr. Chairman? First of all I should state that we do not know how one would go about valuing the assets of our organization. Obviously, the Country Club facility is a very valuable asset. So also are our

## [Traduction]

Nous avons ainsi étendu les services offerts aux membres de la Chambre de commerce. Le club leur est ouvert à ce titre ainsi qu'à toute personne qui en fait la demande.

Notre club sportif est doté d'un parcours de golf de 18 trous, de six surfaces glacées pour le curling, de salons et de salles à manger ainsi que d'une série de salles de réunion tout cela dans le cadre détendu de la campagne.

Tout membre de la société qui se joint à la Chambre de commerce devient automatiquement membre du club sportif et de notre club du centre-ville qui est compris également dans l'ensemble des services que nous assurons. Si les membres désirent jouer au golf ou au curling, ils doivent en faire la demande séparément, payer des frais d'admission distincts ainsi qu'une cotisation annuelle. Cette cotisation est aussi basse que possible, et nous estimons qu'elle est suffisante pour couvrir les frais d'entretiens de nos installations.

Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, nous comptons près de 16 000 membres et nous ne pouvons les recevoir tous dans nos cours. Nous devons donc imposer un quota.

**Le sénateur Flynn:** Votre club compte 16 000 membres?

**M. Collins:** Non, la Chambre de commerce. Mais tout membre de la Chambre de commerce est membre du club sportif et a un droit d'inscription aux réunions et aux activités du club sportif.

**Le président:** Mais il n'est pas membre du club de golf?

**M. Collins:** Non.

**Le sénateur Cook:** En fait, c'est un membre inactif du club du golf.

**M. Collins:** C'est tout à fait exact. Comme tous les autres clubs sportifs, nous avons dû restreindre le nombre de personnes qui peuvent faire partie du club de golf. Il en est tout simplement ainsi si l'on veut que les participants puissent trouver le temps de pratiquer ce sport. La limite est de 325 golfeurs qui peuvent jouer sept jours par semaine, 100 qui peuvent jouer 5 jours et 250 golfeuses. Notre société compte aussi des femmes; elles paient des frais d'entrée et une cotisation annuelle, ce qui aide à couvrir les frais d'entretien de nos installations. Tous les membres ne tiennent pas à jouer au golf et nous estimons que ceux qui le font doivent payer un peu plus pour ce privilège.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, à la lecture de la lettre présentée par la Chambre de commerce, page 2, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> paragraphes, je trouve que toute cette question de «compensation équitable» est contradictoire.

Vous dites qu'il est possible que vous ayez des avoirs fonciers importants par exemple; et vous dites ensuite qu'il ne serait pas convenable, s'il y avait des modifications fondamentales de structure, qu'un membre veuille s'assurer une compensation. Que voulez-vous dire au juste?

**M. Gibson:** Puis-je me permettre de faire des observations sur cette question, monsieur le président? D'abord, je dois dire que nous ne savons pas de quelle façon on pourrait évaluer l'actif de notre organisme. De toute évidence, les installations

[Text]

downtown premises. At the moment, on a book value basis, our total investment in downtown premises amounts to approximately a little over one million dollars of basically leasehold improvements. We have only recently moved into the new premises so we have a very substantial investment at the moment in our downtown premises.

We also have something in the order of \$1,300,000 book value in the Country Club facility—that is after deducting the debenture liability associated with the Country Club facility.

**The Chairman:** To distinguish, Mr. Gibson, you talk about the value of the Country Club facility. The Country Club facility does not include playing golf?

**Mr. Gibson:** It would include the golf course itself and the buildings there and the curling club facilities and so on—

**The Chairman:** Can you tell me why a Country Club membership does not entitle you to play golf then?

**Mr. Gibson:** The property belongs to the Board of Trade of Metropolitan Toronto, and those members who are members of the golf section who have paid an entrance fee and have paid annual fees—

**The Chairman:** I am not talking about that. I am talking about being a member of the Country Club and about your having said that the value of the Country Club assets was \$1,300,000. Then the value of the Country Club assets would not include the right to play golf.

**Mr. Gibson:** They would not extend to every member the right to play golf, but the property itself, all of the property, belongs to the Board of Trade of Metropolitan Toronto. I do not know what its market value might be, or its replacement cost for that matter, but the book value of that property is \$1,300,000.

Not all of the members are entitled to full use of all of those facilities, but the Board of Trade is the owner of that property, as I understand it. I am sorry if that is confusing.

**The Chairman:** I am just pointing out that, if I am a member of the Board of Trade and am a member entitled to use the Country Club facilities but am not eligible to use the golf course, then there are different assets with different values.

**Mr. Gibson:** That is certainly correct, but nothing in our bylaws or charter would permit any member of the golf section, or any other member, to have any right of compensation in the event that a change in our bylaws or a fundamental change in our structure were to be made.

**The Chairman:** When you say there is nothing in your bylaws, what do you mean by that? Is there a prohibition? Does it say that members are not entitled to any recoverable interest in the assets of the Board of Trade?

**Mr. Gibson:** I do not think there is any prohibition; merely no right whatsoever of a member, ceasing to be a member for

[Traduction]

du club sportif ont une très grande valeur. Il en est de même pour nos installations du centre-ville. Actuellement, en valeur comptable, nous avons investi au total dans les installations du centre-ville pour un peu plus de \$1 million en améliorations fondamentales dans des immeubles loués à bail. Nous venons tout juste d'emménager dans nos nouveaux locaux et ainsi donc notre investissement actuel dans nos installations du centre-ville est très important.

Les établissements de notre club sportif ont aussi une valeur comptable d'environ \$1,300,000, après déduction de nos obligations.

**Le président:** Pour établir une distinction, monsieur Gibson, c'est de la valeur des installations du club sportif dont vous parlez. L'accès au club sportif ne signifie pas pour autant l'accès au terrain de golf?

**M. Gibson:** On peut jouer au golf et jouir des installations, ainsi que de celles du curling et ainsi de suite.

**Le président:** Pouvez-vous me dire pourquoi un membre du club sportif n'a pas le droit de jouer au golf alors?

**M. Gibson:** Le terrain est la propriété de la Chambre de commerce de l'agglomération torontoise et des membres du club de golf qui paient des frais d'entrée et une cotisation annuelle.

**Le président:** Ce n'est pas de cela que je parle. Je parle du club sportif et de son actif évalué à \$1,300,000. Ainsi donc la valeur de l'actif du club sportif n'inclut pas le droit de jouer au golf.

**M. Gibson:** On ne peut permettre à tous les membres de jouer au golf, mais la propriété même, tous les biens, appartiennent à la Chambre de commerce de Toronto. Je ne connais pas la valeur marchande ou de remplacement du club, mais je sais que la valeur comptable de cette propriété est de \$1,300,000.

Tous les membres n'ont pas le droit à la jouissance totale de toutes les installations, mais c'est à la Chambre de commerce qu'appartiennent ces biens, d'après ce que je peux comprendre. Je regrette que cela vous paraisse confus.

**Le président:** Je veux simplement vous faire remarquer que si je suis membre de la Chambre de commerce et que j'ai le droit d'utiliser les installations du club sportif, mais que par contre, je n'ai pas droit de jouer au golf, c'est qu'il s'agit alors de biens différents qui ont une valeur différente.

**M. Gibson:** C'est tout à fait exact, mais rien dans nos règlements ni dans notre charte ne permet à un membre du club de golf ou à tout autre membre d'avoir droit à une compensation en cas de modification de nos règlements ou de changement fondamental de notre structure.

**Le président:** Quand vous dites qu'il n'y a rien dans vos règlements, que voulez-vous dire au juste? S'agit-il d'une interdiction? Cela veut-il dire que les membres n'ont droit à aucun intérêt récupérable de l'actif de la Chambre de commerce?

**M. Gibson:** Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une interdiction; et même pas non plus d'aucun droit d'un membre qui cesse



[Text]

any reason, to demand compensation from the Board in respect of any interest he may have. Most members pay an annual fee of, at the moment, \$132. That is all they pay for membership in the Board. It is essentially a contribution toward the work of the Board.

**Senator Flynn:** What would happen if you were to dissolve and liquidate?

**Mr. Gibson:** Perhaps I should refer that question to Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** The statute is silent—

**Senator Flynn:** You do not know to whom the money would go?

**Mr. Gillespie:** Yes. I would assume that, under the general law, all of the members of the corporation, all of the members of the Board of Trade, would have a ratable share in the assets of the corporation if it were to be wound up. That would follow under the general law, as I understand it.

**Senator Flynn:** To which general law are you referring?

**Senator Cook:** Would it not be classed as a charity?

**Mr. Gillespie:** No, I do not think it is classed as a charity.

**Senator Flynn:** I think that in the present situation, if you would come under this bill the right to dissent would be there. I believe it is fundamental that one should have the right to dissent and to compensation. There must be something in the articles of incorporation entitling someone to the residue of—

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask Mr. Gillespie a question following on Senator Flynn's comment. What do you say this bill does, in the event that the Board of Trade of Metropolitan Toronto was to be wound up? That is my first question. My second is, if the Board of Trade of Metropolitan Toronto decided to sell the golf club, to get out of that business completely, what does the bill do to that operation?

**Mr. Gillespie:** Dealing with the first question, I think that, under the new bill, if the Board of Trade of Metropolitan Toronto were to be wound up, the members would have a ratable interest in the assets; and, in that respect, I do not think the new bill changes the position in which it is now under its present statute.

So far as the sale of the golf club assets is concerned—on the basis that the Board of Trade would continue in its other operations—I am not sure that the provisions of this bill would have any particular result. I suppose it might be said that it was a sale of substantially all the assets, which might trigger this right of dissent. But I am not really sure that it would, because it is a substantial part of the assets but I am not sure that it is substantially all of the assets.

[Traduction]

d'être membre pour quelque raison que ce soit de demander une compensation à la Chambre de Commerce en ce qui concerne les intérêts qu'il est susceptible de retirer. La plupart des membres paient une cotisation annuelle qui s'élève actuellement à \$132. C'est tout ce qu'on leur demande. Il s'agit essentiellement d'une contribution pour notre organisme.

**Le sénateur Flynn:** Qu'est-ce qui se produirait si vous décidiez de dissoudre votre société et d'en liquider l'actif?

**M. Gibson:** M. Gillespie voudra peut-être répondre à cette question?

**M. Gillespie:** La loi ne dit rien à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne savez pas à qui l'argent irait?

**M. Gillespie:** Oui. Je suppose qu'en vertu du droit général, tous les membres de la société c'est-à-dire tous les membres de la Chambre de commerce obtiendraient une part estimable de l'actif de société si celle-ci devait liquider ses biens. Nous devrions nous soumettre au droit général, d'après ce que je peux comprendre.

**Le sénateur Flynn:** A quel droit général faites-vous allusion?

**Le sénateur Cook:** Votre société ne serait-elle pas considérée comme une société de bienfaisance?

**M. Gillespie:** Non, je ne crois pas qu'elle fasse partie de cette catégorie.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que dans la situation actuelle, le droit à la dissension est inclus dans le présent projet de loi. Je crois qu'il est fondamental qu'on puisse avoir le droit de différer d'opinion et en même temps de retirer une compensation. On doit retrouver quelque chose dans les articles sur la constitution en corporation qui permette à une personne de profiter de l'actif net de la société après paiement de toutes les charges...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je me permettre de poser à M. Gillespie une question à la suite des observations de M. le Sénateur Flynn? Que dites-vous qu'il est prévu dans le présent projet de loi dans le cas où la Chambre de commerce de l'agglomération Torontoise liquide ses biens? C'est là ma première question, ma deuxième, si cet organisme décidait de vendre le club de golf, de cesser l'exploitation de cette entreprise, que prévoit le projet de loi à ce sujet?

**M. Gillespie:** Au sujet de la première question, je pense qu'aux termes du nouveau projet de loi, si le Board of Trade de Toronto devait être liquidé, ses membres toucheraient un intérêt évaluable sur l'actif. A cet égard, je ne pense pas que le nouveau projet de loi modifie sa position aux termes de la loi en vigueur.

Pour ce qui est de la vente de l'actif du club de golf, si le Board of Trade poursuivait ses autres activités, je ne suis pas sûr que les dispositions du présent projet de loi entraîneraient des résultats particuliers. Je suppose qu'on pourrait juger que cette vente portait sur une partie appréciable de tout l'actif, ce qui pourrait faire intervenir le droit de dissidence. Mais je n'en suis pas sûr, car ce serait une partie appréciable de l'actif, mais pas nécessairement de tout l'actif.

[Text]

The point about which we are concerned is that there are other things which may happen. There is reference to clause 157, which speaks of changes in classes of membership, or rights of classes of membership. If changes of that kind were made, they might give rise to this right of dissent. If there was an amalgamation with another corporation having similar objectives, that might give rise to a right of dissent. If there was a move to continue the corporation under some other jurisdiction, for some reason, that might give rise to this right of dissent.

I do not think we are really concerned about the sale of the golf club assets, or about some change in the operations of the golf club section. It is the items referred to in the bill as fundamental changes about which we are concerned.

**Senator Cook:** In connection with changes in membership, are there any qualifications with regard to who may be a member now, or can anyone join?

**Mr. Collins:** Mr. Chairman, perhaps the best way of answering that question is for me to read a brief statement on membership. It is article 2 of our bylaws.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The bylaws of the Board of Trade?

**Mr. Collins:** Yes. It says:

Membership shall consist of persons, firms, partnerships or corporations directly or indirectly engaged in trade, commerce or the professions and in the progress and welfare of the community, whether a resident of Metropolitan Toronto or not.

That was amended by our membership in June, 1973. A person applying for membership must find a proposer and seconder, both of whom must be members of the Board of Trade, and three other members who must be members of the Board of Trade. The list comes forward, and we contact the people whose names have been used. We ask them if it is in order. They respond and, presupposing that it is in order, the matter goes before our membership committee. It then comes, by way of ballot, to our council and, at that point, if there has been no stoppage along the way, the person becomes a member. Most people who apply with those five names are accepted. There are rare exceptions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The Board of Trade has its bylaws. Has the golf club its bylaws also?

**Mr. Collins:** Yes, it has. They are created by the golf section, the golf committee. Basically, they are the rules pertaining to the use of the course, hours of play, style of dress, and so forth.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I would ask Mr. Gillespie, is there any danger, under this legislation, that you might have a right of dissent in a member of the golf club, in the event of some catastrophic change there?

**Mr. Gillespie:** As I understand it, a member of the Board of Trade who is also a member of the golf section is in exactly the same position as a member of the Board of Trade who is not a

[Traduction]

Ce qui nous préoccupe, ce sont les autres choses qui pourraient se produire. On renvoie à l'article 157, qui parle de changements de catégories de détenteurs de parts sociales ou des droits des diverses catégories. Faire des changements de ce genre pourrait donner lieu au droit de dissidence. La fusion avec une autre société ayant des objectifs semblables pourrait donner lieu au droit de dissidence. Il en serait de même si on projetait pour une raison quelconque de placer la société sous une autre compétence.

Je ne pense pas que nous nous inquiétons vraiment de la vente de l'actif du club de golf, ou de certains changements de ses activités; ce sont plutôt les points qui, aux termes du projet de loi, constituent des changements fondamentaux qui nous préoccupent.

**Le sénateur Cook:** Pour ce qui est des changements au niveau des détenteurs de parts sociales, y a-t-il des conditions pour devenir membres, ou n'importe qui peut-il le devenir?

**M. Collins:** Monsieur le président, la meilleure façon dont je puisse répondre, c'est peut-être en lisant une brève remarque sur l'affiliation tirée de l'article 2 de nos règlements.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les règlements du Board of Trade?

**M. Collins:** Oui. L'article 2 dit ceci:

Les membres sont des personnes, des entreprises, des sociétés ou des compagnies qui s'occupent directement ou indirectement de commerce ou d'activités visant le progrès ou le bien-être de la collectivité, qu'ils soient ou non résidents du Grand Toronto.

Cet article a été modifié par nos membres en juin 1973. Une personne qui veut devenir membre doit trouver deux parrains au sein du Board of Trade, et trois autres membres pour l'appuyer. Cette personne nous présente une liste de ces membres, avec lesquels nous entrons ensuite en contact. Nous leur demandons si tout est en règle. Dans l'affirmative, la demande est soumise à notre comité d'affiliation, qui se prononce par voie de vote. Si rien ne cloche, notre conseil nomme alors cette personne membre. La plupart des personnes qui ont obtenu l'appui de cinq de nos membres sont acceptées. Il n'y a que de rares exceptions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le Board of Trade a ses règlements; le club de golf a-t-il également les siens?

**M. Collins:** Oui. Ils sont établis par le Comité de golf. Fondamentalement, ce sont des règles sur l'utilisation du terrain, les heures d'ouverture, l'habillement, etc.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'aimerais demander à M. Gillespie s'il y a, aux termes du présent projet de loi, danger qu'un membre du club de golf soit en dissidence dans l'éventualité d'un changement catastrophique?

**M. Gillespie:** Si je ne m'abuse, un membre du Board of Trade qui est également membre du club de golf est exactement dans la même position que celui qui ne l'est pas. Ils sont



[Text]

member of the golf section. They are all members of the corporation and they all have the same rights in this respect.

**Senator Barrow:** Except that the member of the golf club has paid an entrance fee.

**Mr. Gillespie:** That is true, senator; but there are many clubs for which one has to pay an entrance fee as well as an annual fee. If so-called fundamental changes are taking place in that club, the members of the golf club have the right to go to a meeting of members and vote on it. If they are outvoted, that is the end of it; they do not have any other rights.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I would ask the witness to be precise there. Let us say that they go to the meeting and are outvoted. Let us say that there is a decision to dispose of assets, or some major thing. Under the provisions of this bill, have the golf members the right of dissent?

**Mr. Gibson:** I believe that under the bill they do have the right of dissent. Their right would be to be compensated for their interest in the assets of the Board of Trade generally. I do not know how one would determine what were a member's particular rights. It would be difficult for us at this stage to guess what would be concluded. We are inclined to believe that it would not be appropriate for a member of the golf club to be entitled to have some valuation and right of recovery in respect of an interest—

**Senator Connolly (Ottawa West):** In respect of the golf club alone, are you saying?

**Mr. Gibson:** No; in respect of any member's interest, as a matter of fact. Our primary representation is that we believe this should be left as a matter to be settled by the members of our Board of Trade, and not be established as a matter of law by Parliament.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is the point we are trying to get at. Under this legislation, if there is a change made in the structure, let us say, of the golf club, is the right of dissent under this bill available to a person who is a member of the Board of Trade, but has also become a golfing member?

**Senator Cook:** Surely not. Surely the position is as set out by Mr. Gillespie. Your only right of membership is in the Board of Trade. Your golf membership only gives you the privilege of playing golf, and you only get that privilege because first of all you are a member of the Board of Trade. If you pay an entrance fee and yearly fees, you have the privilege of playing golf, but your only membership is the Board of Trade membership.

**Senator Buckwold:** May I ask what the fee is to become a golfer with the Board of Trade?

**Mr. Gibson:** The entrance fee of the golf section is \$1,000, at the moment.

**Senator Buckwold:** Is there any refund on that if an individual, for example, next year moves off somewhere else? Does he get a refund?

**Mr. Gibson:** No, and, of course, it happens frequently. That is a feature of becoming a member of the golf section which is

[Traduction]

tous membres de la société et, à ce titre, ils ont tous les mêmes droits.

**Le sénateur Barrow:** Sauf que le membre du club de golf paie un droit d'adhésion.

**M. Gillespie:** C'est exact, sénateur. Mais il y a bien des clubs où il faut payer un droit d'adhésion ainsi qu'une cotisation annuelle. Si ce club veut faire des changements fondamentaux, les membres ont le droit de tenir une réunion et de voter sur la question. Si le vote favorise ce changement, les opposants n'ont pas d'autre droit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je demanderais ici au témoin d'être précis. Disons qu'ils tiennent une réunion et que le vote favorise le changement. Disons qu'on prend la décision d'aliéner l'actif ou tout autre élément important. Aux termes du présent projet de loi, les membres du club de golf ont-ils le droit de dissidence?

**M. Gibson:** Je crois que oui. Ils auraient le droit à une indemnisation équivalente à leur part dans l'actif du Board of Trade. Je ne sais pas comment on déterminerait quels étaient les droits particuliers d'un membre. Il nous serait difficile à ce stade de déterminer ce qui serait conclu. Nous sommes enclins à croire qu'il ne serait pas approprié qu'un membre du club de golf soit autorisé à une certaine évaluation et à un droit de recouvrement à l'égard d'un intérêt—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites à l'égard du club de golf seulement?

**M. Gibson:** Non; en fait, à l'égard de quelque participation que ce soit. Notre position de base, c'est que cette question ne devrait pas être déterminée ni par les membres du Board of Trade, ni par le Parlement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est ce que nous essayons d'établir. En vertu de cette loi, si l'on fait un changement à la structure disons, d'un club de golf, un sociétaire du Board of Trade qui est également devenu membre du club de golf a-t-il le droit à la dissidence en vertu de ce Bill?

**Le sénateur Cook:** Sûrement pas. Sa position est celle qu'a décrite M. Gillespie. Son seul droit est d'être sociétaire du Board of Trade. Le fait d'être sociétaire du club de golf, ne lui donne que le droit de jouer au golf, droit accordé d'abord parce qu'il est sociétaire du Board of Trade. Si vous vous acquittez des frais d'administration et de la cotisation annuelle, vous avez le droit de jouer au golf mais vous n'en restez pas moins sociétaire du Board of Trade.

**Le sénateur Buckwold:** Quels sont les frais d'admission pour devenir golfeur au Board of Trade?

**M. Gibson:** Pour le moment, les frais d'admission sont fixés à \$1,000.

**Le sénateur Buckwold:** Supposons qu'une personne quitte la région l'année suivante, est-ce que l'on lui rend son argent?

**M. Gibson:** Non, et évidemment cela se produit assez souvent. C'est un aspect de l'appartenance à la section du golf que

[Text]

well understood by all members. They pay their entrance fee and they are entitled to be a member of the golf section.

**Senator Buckwold:** In the case of a non-profit golf club that has an entrance fee of some substantial amount, in many cases a part of it is repayable, or the member can sell his share, or something like that.

**Mr. Gibson:** We have no repayable portion of our membership, as such.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I want to be clear in my mind that Mr. Gillespie and all of you people say that on the dissolution of the golf club alone, the golfing members, under this legislation, cannot claim any special distribution of assets.

**Mr. Gillespie:** Let me put it this way, senator. The golfing members would have no claim which would be any different from that of any other member of the corporation.

**Mr. Gibson:** Mr. Gillespie, I think you are speaking about what would happen on liquidation.

**Mr. Gillespie:** I am speaking about what would happen if the golf club facilities were disposed of. I took it that when you used the word «liquidation» that is what you meant.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Liquidation, dissolution, or whatever.

**Mr. Gillespie:** The corporation remains, but those facilities are disposed of.

**Mr. Gibson:** That is under our existing bylaws, or are you interpreting the effect of the right of dissent under the bill?

**Mr. Gillespie:** Well, whether the right of dissent would arise in favour of every member of the Board of Trade, if the golf club facilities were sold, may be a question. All I am saying is that there will be no different right in a golfing member than there will be in an ordinary member.

**Senator Cook:** In other words, if the golf courses were turned into tennis courts, the only people who could object would be the members of the Toronto Board of Trade, and not of the club. They could object like mad, of course, but they would not have a special objection because they were members of the golfing club. Their objection would only spring from their membership in the Board of Trade of Metropolitan Toronto.

**The Chairman:** It would affect whoever qualifies as a member.

**Mr. Gibson:** I do not think we should exaggerate the importance of this, although it is important to us, but I might also comment further that you have had evidence before you from Mr. Howard that a board of trade or a chamber of commerce might, if it chose to do so, eliminate any right of dissent by ensuring in its charter that on liquidation, if that should occur, no member would have any right whatever; and it would be necessary, obviously, to provide what would be done with the assets on winding up. In that event, if that were done, as I understand it, the right of dissent of a member would be abolished. As far as we are concerned, at this stage,

[Traduction]

tous les sociétaires comprennent bien, ils paient leurs droits d'admission et ont droit d'être sociétaires du golf.

**Le sénateur Buckwold:** Dans le cas d'un club de golf sans but lucratif qui exige des frais d'admission assez considérables, une partie de ces frais est parfois remboursée ou le sociétaire peut vendre son action.

**M. Gibson:** Nous ne faisons aucune ristourne comme telle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je veux savoir si j'ai bien compris ce que M. Gillespie et tous les autres ont dit: Que, selon cette loi, lors de la dissolution du club de golf seulement, les sociétaires du golf ne peuvent pas réclamer une distribution spéciale de l'actif.

**M. Gillespie:** Dans ce cas, sénateur, les sociétaires du golf ne pourraient faire aucune réclamation qui serait différente de celle d'un autre sociétaire.

**M. Gibson:** Monsieur Gillespie, je crois que vous décrivez ce qui arriverait lors d'une liquidation.

**M. Gillespie:** Je parle de ce qui arriverait si l'on se débarrasserait des installations du club de golf. J'ai cru que c'est ce dont vous vouliez parler lorsque vous avez utilisé l'expression «liquidation».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Liquidation, dissolution, si vous voulez.

**M. Gillespie:** La société demeure, mais on se débarrasse des installations.

**M. Gibson:** Est-ce conforme à nos arrêtés actuels ou interprétez-vous l'effet du droit à la dissidence prévu par le Bill?

**M. Gillespie:** Eh bien, il se peut qu'il soit question du droit à la dissidence qui favoriserait chaque sociétaire du Board of Trade si on vendait les installations du club de golf. Je dis simplement que le sociétaire du club de golf n'aurait pas d'autres droits que ceux d'un sociétaire ordinaire.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, si on convertissait les golfs en court de tennis, les seuls qui auraient des objections seraient les sociétaires du Board of Trade de Toronto, et non du club. Ils pourraient faire des objections tant qu'ils le voudraient, on en fera pas plus de cas que s'il s'agissait des sociétaires du club de golf. On tiendrait compte de leurs objections simplement parce qu'ils sont sociétaires du Board of Trade de Toronto.

**Le président:** Cela toucherait toutes les personnes qui pourraient être sociétaires.

**M. Gibson:** Je ne crois pas qu'il faut en exagérer l'importance, bien que cela soit important, mais je pourrais également ajouter que M. Howard, en disant qu'un Board of Trade ou une chambre de commerce pourrait supprimer tous les droits à la dissidence en prévoyant dans sa chartre que si l'on procédait à une liquidation, aucun sociétaire n'aurait droit à quoi que ce soit; évidemment, il faudrait prévoir ce que l'on ferait de l'actif à la toute fin. Dans ce cas, si je comprends bien, on supprimerait le droit à la dissidence du sociétaire. En ce qui nous concerne, il ne serait pas convenable de prendre une décision à ce moment au nom des générations futures d'un sociétaire du



[Text]

it would be inappropriate for us to make that decision on behalf of future generations of members of the Board of Trade of Metropolitan Toronto. We cannot visualize the circumstances at this point that might give rise to a need to liquidate the Board of Trade or what the conditions might be that would bring that about. For us to say at this stage that no member at that time, whenever it may be, should have any right of participation whatever in the assets of the corporation would, to us, be wrong, and we do not think that is a remedy that we welcome, in the circumstances.

**Senator Flynn:** Your point is well taken. I think we are really making a mountain out of a molehill, because the bylaws could always provide for the termination of membership without any compensation.

**Mr. Gibson:** I believe it could only do so under the bill, senator, if there were a prohibition of any participation by members on the winding up of the corporation.

**Senator Flynn:** The way I read clauses 111, 112 and 113, it seems to me that unless the bylaws say that you have an interest in the property of the corporation, when you die or resign or are expelled, or your term of membership expires, you are not entitled to anything.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do you say to that, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** I do not think it has to be a positive statement in the bylaws.

**Senator Flynn:** No, on the contrary. Unless the bylaws give you the right when you resign, die or are expelled, you are not entitled to anything.

**The Chairman:** I think, Senator Flynn, it is about time we took a good look at clause 171.(1).

**Senator Flynn:** Certainly, but you have to have an interest in the property at dissolution, first of all, and whether or not you have that interest depends on the bylaws or absence of bylaws.

**The Chairman:** But there appear to be some conditions in clause 171.(1) that are relevant. You will notice that it is subject to clauses 172 and 214. It reads as follows:

171.(1) Subject to sections 172 and 214, a member of any class of members of a membership corporation who is entitled under subsection 173(3) or (4) to receive a share of any remaining property of the corporation upon its liquidation and dissolution may dissent . . .

**Senator Flynn:** But he has to have the right to dissent.

**The Chairman:** It is not a case of his having the right to dissent against any decision of the board. It is only in these particular circumstances and conditions that that will be the case.

[Traduction]

Board of Trade de Toronto. Nous ne pouvons pas concevoir maintenant dans quelles circonstances il faudrait procéder à une liquidation du Board of Trade ou dans quelles conditions il faudrait le faire. Nous serions mal avisés de décider maintenant qu'aucun sociétaire, dans cet éventualité, n'aurait le droit de participer, quelque soit l'actif de la corporation et, dans ces circonstances, nous ne croyons pas que ce serait un remède bien accueilli.

**Le sénateur Flynn:** Voilà qui est bien dit. Je crois que nous exagérons parce que les arrêtés pourraient toujours prévoir la fin de participation d'un sociétaire sans qu'il y est compensation.

**M. Gibson:** Sénateur, je crois qu'un arrêté ne pourrait le faire qu'en vertu de ce bill s'il y avait une disposition interdisant la participation des sociétaires à la dissolution d'une société.

**Le sénateur Flynn:** Selon la façon dont j'interprète les articles 111, 112 et 113, il me semble qu'à moins que les arrêtés stipulent que vous avez un intérêt dans la propriété de la société, lorsque vous mourrez, lorsque vous démissionnez, lorsqu'on vous met à la porte ou lorsque vous n'êtes plus sociétaire, vous n'avez pas droit à quoi que ce soit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'avez-vous à répondre, Monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Je ne crois pas qu'il faut l'indiquer clairement dans les arrêtés.

**Le sénateur Flynn:** Non, au contraire. A moins que les arrêtés ne vous en donnent le droit, lorsque vous démissionnez, lorsque vous mourrez, ou lorsqu'on vous met à la porte, vous n'avez droit à rien.

**Le président:** Je crois, sénateur Flynn, qu'il faudrait regarder de plus près à l'article 171(1).

**Le sénateur Flynn:** Certainement, mais il faut d'abord avoir un intérêt dans la propriété au moment de sa dissolution et ce sont les arrêtés ou l'absence d'arrêtés qui décide si vous avez ou non un intérêt.

**Le président:** Mais, dans l'article 171(1), il semble qu'il y ait des conditions pertinentes. Vous remarquerez qu'elle est sous réserve des articles 172 et 214. L'article dit:

«171. (1) Sous réserve des articles 172 et 214, les détenteurs d'une catégorie de parts sociales d'une société mutuelle qui ont droit, en vertu des paragraphes 173(3) ou (4), à participer à la distribution de l'actif net de la société en cas de liquidation et de dissolution, peuvent faire valoir leur dissidence . . . »

**Le sénateur Flynn:** Mais il faut qu'il ait le droit à la dissidence.

**Le président:** Il ne s'agit pas de faire valoir son droit à la dissidence contre une décision prise par le board. Ce n'est que dans ces circonstances particulières que le cas risque de se produire.

[Text]

**Senator Flynn:** His membership could provide for some rights at dissolution.

**The Chairman:** We have been ranging a little further afield than that.

**Mr. Gibson:** Our present view, I think, is that we would believe it to be wrong, and certainly the present membership of the Board of Trade and its council, I am sure, would believe that it would not be right, for any member of the board, whether a member of the golf section or any other member, to have a right, in any circumstances that we can now visualize, to insist on being compensated and being paid off for a value interest in the assets of the Board. Our understanding, which may be wrong, is that in order, under the bill, to escape providing that right in the event of anything that would qualify as a fundamental change, we would be required to prohibit, under all circumstances, a member having any right of participation on winding up or in any other circumstance.

**The Chairman:** Obviously you have to provide for some distribution of assets on dissolution.

**Mr. Gibson:** We would like, I think, to leave it as it is now, so that in the event of dissolution, which is something we cannot now expect or contemplate, the assets would, we believe, be distributed rateably among the members.

**Senator Flynn:** The then members.

**Mr. Gibson:** The then members; that is correct. Looking 15 or 20 or 30 years ahead, and visualizing the circumstances that might give rise to a decision of that kind, we think it would be proper for the membership at that time to come together, discuss the imminent dissolution, and decide whether a rateable distribution would be the right method to adopt, or whether there would be some other organization that could continue to carry on the work of the Board, which is the more likely event. I would expect that if there were such an entity available to carry on the work of the Board, such a method would be proposed, and the membership would be asked to agree to turning over those assets to the organization that was chosen to carry on that work. Unfortunately it is obviously not possible for us to speculate as to whether there would be such an organization available or not.

**The Chairman:** It may not be open to you at that time if, in the meantime, you become subject to Bill S-3.

**Mr. Gibson:** Exactly.

**The Chairman:** It may not be something that you can do at that time.

**Mr. Gibson:** Correct. The members may at that stage have had a right, before any fundamental change could be contemplated, to insist on being paid off in cash in respect to their interest.

**Senator Cook:** It is pretty academic because all clubs or associations that I have heard of cease to operate because they are insolvent.

**Mr. Gibson:** That is a good possibility.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Son statut de membre devrait lui assurer certains droits en cas de dissolution.

**Le président:** Nous sommes allés un peu plus loin que cela.

**M. Gibson:** Nous croyons actuellement, et je pense d'ailleurs que les membres de la Chambre de commerce et le conseil d'administration partagent cet avis, qu'il ne convient pas de garantir à un membre de la Chambre, qu'il soit membre de la section du golf ou d'une autre section, le droit, dans les cas que nous avons étudiés jusqu'à maintenant, d'insister pour qu'on lui rembourse une part de l'actif de la Chambre. Si nous avons bien compris, le projet de loi stipule qu'il faudrait interdire, quelles que soient les circonstances, à un membre de participer à la distribution de l'actif de la société en cas de liquidation si nous ne voulons pas être tenus d'accorder ce droit advenant un changement fondamental.

**Le président:** Il faut cependant distribuer de quelque façon l'actif d'une société lors de la dissolution.

**M. Gibson:** Nous aimerions, je crois, que les choses demeurent comme elles le sont afin que dans le cas d'une dissolution qui ne peut être prévue, l'actif soit distribué proportionnellement entre les membres.

**Le sénateur Flynn:** Les membres qui constitueraient alors la société.

**M. Gibson:** C'est exact. Si nous nous reportons dans 15, 20 ou 30 ans et que nous essayons de prévoir les circonstances qui peuvent donner lieu à une décision de ce genre, nous croyons qu'il conviendrait que les membres de la société se réunissent pour discuter ensemble de la dissolution imminente et pour décider s'il convient d'adopter une distribution proportionnelle ou si un autre organisme pourrait être chargé du travail de la Chambre. Je crois qu'il conviendrait d'adopter cette solution si un organisme de ce genre existait. On demanderait alors aux membres d'accepter de remettre l'actif de la Chambre de commerce entre les mains d'une organisation qui serait chargée de poursuivre ses activités. Malheureusement, il nous est impossible de prévoir si un organisme de ce genre existerait ou non.

**Le président:** La question ne se posera peut-être pas à ce moment, dans l'intervalle, vous devenez assujettis au projet de loi S-3.

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le président:** La question ne vous concernera peut-être plus à ce moment-là.

**M. Gibson:** En effet. Les membres auront peut-être alors le droit, avant qu'aucun changement fondamental ne puisse être envisagé, d'insister pour qu'on leur rembourse en espèces leur intérêt.

**Le sénateur Cook:** C'est un cas plutôt improbable parce que la plupart des clubs ou associations qui cessent leurs activités le font parce qu'ils sont devenus insolvables.

**M. Gibson:** C'est en effet souvent le cas.



[Text]

**Senator Macnaughton:** I do not see where it is academic because obviously this is a very well run organization. Over the years they have been building up a surplus. It could be a minority in the final wind-up who would say, "No, we do not want it all transferred to the money club or some other profit-making organization."

**Senator Walker:** We can worry about that 100 years from now.

**Mr. Gibson:** We would prefer to have that left as a matter to be decided by the members rather than have Parliament intervene at this point and prescribe rules which must apply in circumstances we cannot now visualize.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Coming back to Senator Flynn's question, what do you visualize can be done by the Board of Trade of Metropolitan Toronto in respect to its bylaws to deal with situations that might arise on liquidation or dissolution? Is there anything here that affects you in any way?

**Mr. Gillespie:** I am not sure I understand the question, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Flynn talked about bylaws providing under sections 112, 113 and 114 for distribution of assets. I must say that I am not familiar with those sections.

**Senator Flynn:** If you were to say in your certificate of membership what the member is entitled to, you would give all the conditions attaching to the membership including the right he may have when he resigns, dies or whatever. If you were to provide for those circumstances, you would have no problem when the company was dissolved or liquidated.

**Mr. Gibson:** I am not certain if that is the case as a matter of law, but as a matter of practice our members are contributors to the work of the Board. They pay an annual membership fee which is basically a contribution towards the operating costs of the Board. They really do not have, in an ordinary sense, an ownership interest in the property. As a matter of law, I think it is vested in the corporation, and in the event of winding up, since no other provision is made, the members would be entitled to the assets. If, at a prior meeting of the membership, the majority decided to turn over the assets to another organization to carry on the work of the Board, the members would then be deprived.

**Senator Flynn:** I suggest that the right to dissent does not exist presently even without bylaws. It would be clearer if there were bylaws. I suggest that in your case there is no right to dissent because the membership does not provide for that except in the case of liquidation, and then it is only by deduction.

**The Chairman:** If there is that provision, then when Bill S-3 becomes law, there is a right of dissent.

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne vois pas pourquoi le cas serait improbable parce que c'est une organisme qui est manifestement très bien géré. Il a accumulé un surplus au cours des ans. Lors de la liquidation, une minorité de membres pourraient dire «non, nous ne voulons pas que tout l'argent soit transféré à un club ou à une autre organisation à but lucratif.»

**Le sénateur Walker:** Nous pourrions nous préoccuper de ce problème dans cent ans.

**M. Gibson:** Nous préféreriez laisser cette décision aux sociétaires plutôt que de voir le Parlement intervenir dès maintenant en prescrivant les règles applicables dans des circonstances que nous ne pouvons concevoir actuellement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour en revenir à la question du sénateur Flynn, que pourrait faire, selon vous, la chambre de commerce de la région métropolitaine de Toronto au niveau de ses règlements pour faire face aux situations qui pourraient survenir en cas de liquidation ou de dissolution? Le bill prévoit-il quelque chose à ce propos?

**M. Gillespie:** Je ne suis pas certain d'avoir compris votre question, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le sénateur Flynn parlait des règlements qui, conformément aux articles 112, 113 et 114, prévoient la distribution de l'actif net. Je dois dire que je ne connais pas très bien ces articles.

**Le sénateur Flynn:** Si l'on voulait faire figurer dans les certificats des sociétaires tout ce à quoi ils ont droit, on pourrait indiquer toutes les conditions relatives aux parts sociales, notamment les droits du sociétaire lorsqu'il renonce à sa part sociale ou lorsqu'il meurt. Si l'on prévoyait toutes ces circonstances, il n'y aurait pas de problème en cas de dissolution ou de liquidation de la société.

**M. Gibson:** Je ne suis pas certain si cette question relève du droit, mais dans la pratique, nos sociétaires contribuent aux activités de la chambre de commerce. Ils versent une cotisation annuelle qui correspond essentiellement à une contribution en vue d'assurer les dépenses de fonctionnement de la chambre de commerce. En réalité, ils n'ont pas de titre de propriété sur la chambre de commerce au sens ordinaire du mot. Du point de vue juridique, je crois que la propriété appartient à la société et en cas de liquidation, dans la mesure où rien d'autre n'est prévu, les sociétaires auraient un droit sur les biens. Si, au cours d'une réunion antérieure des sociétaires, la majorité d'entre eux décidaient de transférer les biens à un autre organisme pour poursuivre les activités de la Chambre de commerce, les sociétaires seraient alors privés de leurs droits.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que le droit à la dissidence n'existe pas actuellement, même sans les règlements. Ce serait plus clair si tout cela figurait dans les règlements. Je suppose que dans votre cas, il n'y a pas de droit à la dissidence parce que les sociétaires ne l'ont pas prévu, sauf en cas de liquidation, et dans ce cas, on n'y parvient que par déduction.

**Le président:** Si l'on prévoyait cette disposition, il y aurait un droit à la dissidence lors de l'entrée en vigueur du bill S-3.

[Text]

**Senator Flynn:** Yes, but that applies only upon dissolution or liquidation, not upon death or resignation.

**Mr. Gillespie:** The fact that members would have an interest on liquidation under section 198 is the very thing which triggers the right of dissent under section 171. It seems to me that the only way we can dispose of the right of dissent under section 171 is to make the necessary changes to make it clear that no member has any right on dissolution, and we do not want to do that. It is as simple as that. That is a change that we would prefer not to make at this time.

**Senator Connolly (Ottawa West):** A change in the bill or in your bylaw?

**Mr. Gillespie:** In our bylaws or our articles.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Your bylaws and articles now provide what?

**Mr. Gibson:** They are silent.

**Senator Cook:** Under the application of law they are entitled to receive a share of the remaining property of the corporation on dissolution or liquidation.

**Mr. Gibson:** That is exactly the situation.

**Mr. Gillespie:** It would be the same situation both under our present statute, and, as I understand it, under Bill S-3 because of the provisions of section 198.

**Senator Cook:** As a matter of interest, you could pass a bylaw saying that no member will have any interest on dissolution or winding up. Then you could say that the proceeds could go where the board of directors would decide. You would not have to say prior to dissolution where the proceeds would go.

**Mr. Gibson:** I do not know the answer to that question.

**The Chairman:** You know, Senator Cook, on dissolution the assets have to go somewhere.

**Senator Cook:** Yes, but I say that they could leave that for the board of directors to decide at the time of dissolution, as long as they did not go to the members.

**The Chairman:** When I was calling your attention to the conditions under section 171, I was pointing out the limitations. One is that the right of dissent attaches where the member, upon liquidation or dissolution, has a right to share in the assets. Now, does he have that right or not? If he does not have that right, there is still time to amend the charter. Usually, if there is not a rateable distribution, the provision is for the assets to go to some charity or some public purse. What a right to dissolve would entail if there was no provision for distribution of the assets and what you would do upon dissolution, I do not know.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il n'existerait qu'en cas de dissolution ou de liquidation, et non en cas de décès ou de renonciation.

**M. Gillespie:** Le fait que les sociétaires aient un intérêt en cas de liquidation conformément à l'article 198 justifie le droit à la dissidence prévu à l'article 171. Il me semble que la seule façon de disposer du droit à la dissidence prévu à l'article 171 est d'apporter les changements nécessaires pour établir clairement qu'aucun sociétaire n'a le moindre droit en cas de dissolution, et nous ne voulons pas faire cela. C'est aussi simple que cela. C'est une modification que nous préfererions ne pas faire actuellement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Parlez-vous d'une modification du bill ou de vos règlements?

**M. Gillespie:** Dans nos règlements ou dans nos statuts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que prévoient actuellement vos règlements et vos statuts?

**M. Gibson:** Ils n'abordent pas cette question.

**Le sénateur Cook:** De par la loi, les sociétaires ont droit de recevoir une part du reste de la propriété de la société en cas de dissolution ou de liquidation.

**M. Gibson:** C'est exactement cela.

**M. Gillespie:** La situation serait absolument identique aussi bien en vertu de nos statuts actuels qu'en vertu du bill S-3, si je l'interprète correctement, du fait des dispositions de l'article 198.

**Le sénateur Cook:** Il serait intéressant que vous adoptiez un règlement stipulant qu'aucun sociétaire n'aura le moindre intérêt en cas de dissolution ou de liquidation. Vous pourriez ensuite dire que le produit de la liquidation serait utilisé conformément à la décision du conseil d'administration. Vous n'auriez pas à prévoir l'utilisation des produits de la dissolution avant que cette dernière n'intervienne.

**M. Gibson:** Je ne sais comment répondre à cette question.

**Le président:** Vous savez, sénateur Cook, il faut bien faire quelque chose de l'actif net au moment de la dissolution.

**Le sénateur Cook:** Oui, mais je dis que la décision pourrait être prise par le conseil d'administration au moment de la dissolution, dans la mesure où les biens ne seront pas distribués entre les sociétaires.

**Le président:** Lorsque j'attirais votre attention sur les conditions prévues à l'article 171, je voulais insister sur les limitations. Selon l'une d'entre-elles, le droit à la dissidence dépend du droit du sociétaire à bénéficier du partage de l'actif net en cas de liquidation ou de dissolution. Est-ce qu'il jouit de ce droit? S'il n'en jouit pas, il est encore temps pour lui de demander une modification de la charte. Généralement, s'il n'y a pas de distribution au pro rata, il est prévu que les biens soient adressés à une œuvre de charité ou aux fonds publics. Je ne sais pas à quoi correspondrait le droit de dissolution si l'on ne prévoyait pas la distribution de l'actif net ni l'utilisation des produits de la dissolution.



[Text]

**Senator Cook:** You might give it to the Receiver General.

**The Chairman:** Maybe.

**Senator Laird:** That is a charity.

**The Chairman:** Any other questions? You mentioned the other point about membership lists?

**Mr. Gibson:** I would like to make one more general point, Mr. Chairman, before turning to the membership lists. In coming back to the general question, it seems to us that what we are being asked to do is to justify or explain why we would object or be uncomfortable to find ourselves brought within Bill S-3.

We would like to turn the question around a little because the essence, as I understand it, of Bill S-3 is to simplify legislation and to eliminate separate statutes that have been passed at various times by incorporating them in one uniform piece of legislation.

Members of boards of trade and chambers of commerce are typically people who do not like to conform, frankly. There are 13 separately incorporated boards of trade or chambers of commerce, and many others are incorporated under a statute that they have lived with and have learned to accommodate to over many years. There are some deficiencies in those statutes that can be corrected but they are there. We would like to know what particular merit there is in requiring that boards of trade and chambers of commerce conform to a statute that is designed for much more general purposes and to accommodate the needs are requirements of charitable organizations which really require public interest that is quite different, I think, from the administration of boards of trade.

Our suggestion is that we be exempted from the mandatory application of the new law. We also believe that other boards of trade and chambers, those who are separately incorporated, would prefer to remain subject to their own separate statute, and those incorporated under the Boards of Trade Act may very well feel that act, which is designed specifically for their purposes, subject to whatever amendments seem appropriate, would be better.

One suggestion might be to either exempt them altogether from the application of this law or, alternatively, to exempt them from the requirement that they continue within some specified period of time; merely leaving it open or letting those boards of trade or chambers who wish to apply for continuance under Bill S-3 to do so. Perhaps after five years it would be possible to take another look to see how many had in fact chosen to seek continuance under the new bill. If very few did—and I personally expect that rather few would—it might be some indication that the members of the boards and chambers were in fact happy with their present legislation and would prefer to stay where they were.

I suppose there could be a question as to whether this situation is tolerable from a governmental point of view, whether it would involve the government in too much effort or trouble in maintaining these separate 14 pieces of legislation.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ces produits pourraient être adressés au receveur général.

**Le président:** Peut-être.

**Le sénateur Laird:** Ce serait la bienfaisance.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Vous avez soulevé une autre question concernant les listes d'actionnaires?

**M. Gibson:** Je voudrais formuler un argument plus général, monsieur le président, avant de parler des listes d'actionnaires. Pour en revenir à la question principale, il nous semble que l'on nous demande actuellement d'expliquer pourquoi nous n'acceptons pas volontier de nous soumettre au bill S-3.

Nous aimerions formuler la question un peu différemment car, si je comprend bien, le bill S-3 vise essentiellement à simplifier la législation et à éliminer les différentes lois adoptées à différentes époques en les amalgamant en une seule loi uniforme.

Les sociétaires des Chambres de commerce ne sont vraiment pas des conformistes. Il y a 13 chambres de commerce constituées différemment, et de nombreuses autres chambres de commerce ont été constituées en vertu d'une loi dont elles se sont accommodées depuis des années. Il y a dans ces lois certaines insuffisantes qui peuvent être corrigées, mais ces lois existent. Nous aimerions savoir quel intérêt il y a à obliger les chambres de commerce à se conformer à une loi conçue à des fins beaucoup plus générales et visant à satisfaire les besoins et les exigences des organismes de bienfaisance qui, en réalité, ont besoin d'un intérêt public, ce qui est tout à fait différent, à mon sens, de l'administration des chambres de commerce.

Nous aimerions être exemptés de l'application automatique de la nouvelle loi. Nous croyons également que les autres chambres de commerce qui se sont constituées de façon autonome préféreraient être toujours régies par leur loi respective, et celles qui ont été constituées en vertu de la Loi sur les chambres de commerce vont sans doute estimer que cette loi, conçue spécialement pour répondre à leurs besoins, reste sans doute préférable, sous réserve des amendements appropriés.

Nous proposons que ces chambres de commerce soient toutes dispensées de l'application de cette nouvelle loi ou, sinon, qu'elles soient exemptées de l'obligation de continuer pendant une période définie; il suffirait de les laisser faire ou d'autoriser les chambres de commerce qui souhaitent demander à poursuivre leurs activités en vertu du bill S-3 à agir ainsi. Au bout de 5 ans, il serait intéressant de voir combien de chambres de commerce ont effectivement choisi de poursuivre leurs activités en vertu du bill. S'il y en a peu—et je pense qu'il y en aura peu—cela signifiera sans doute que les sociétaires des chambres de commerce sont en réalité satisfaits de la loi qui les régit actuellement et qu'ils préfèrent garder le statu quo.

Je suppose qu'on pourrait se demander si cette situation est tolérable, du point de vue du gouvernement et si cela n'exigerait pas trop d'effort ou de travail de sa part si nous conservions 14 statuts distincts.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Gibson, you have it in your own hands at the present time to amend your charter so as to give you the things you want, and to avoid the problems you anticipate when Bill S-3 comes into force.

**Mr. Gibson:** I am not really sure that we can do that. As I understand it, we expect that we would be required within five years to abandon our own—

**The Chairman:** Would it take five years for you to amend your charter? You could do it in about 48 hours.

**Mr. Gibson:** To amend our charter so as not to become subject to the statute at all?

**The Chairman:** No, you would not do it that way. You provide for a certain disposition.

**Mr. Gibson:** Dealing with this particular right to dissent?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gibson:** That is one particular aspect to which we take exception of course. Our understanding is that the only thing we could do that would escape the right of dissent from applying and our being required to comply with it would be to make provision now that would preclude any member from sharing in the assets on the liquidation of the corporation, and that we do not wish to do.

**The Chairman:** That would not be enough, because looking at clause 198 subsections (3) and (4)—and this is an answer to the point Senator Cook raised—if you do not have a provision in your articles at the time you are liquidating or dissolving, then the provision is that the remaining property, after all the debts and so on have been paid, must be distributed in equal shares according to the membership interest in the Corporation, so if you are going to make it work at all you will have to do it before you get to the critical time, five years from the time Bill S-3 comes into force.

**Mr. Gibson:** We would no doubt have to do that, but whether we could accomplish the purpose without doing things that we do not wish to do with our charter is another question, which I am not prepared to answer.

**The Chairman:** There could be an exemption, that the bill does not apply to boards of trade and chambers of commerce.

**Mr. Gibson:** That, of course, would appeal to us most of all.

**Senator Laird:** It appeals to some other organizations. We had a couple last week, the Institute of Association Executives and the Canadian Red Cross, who would like to be exempted.

**Mr. Gibson:** I am simply not in a position to speak on behalf of that type of organization. We have not studied their circumstances or how the bill would affect them. We are a relatively small group, in the sense of having only 14 different statutes to deal with, so we suggest that we are not a burden on Parliament or the government in keeping our legislation in good shape. At the moment we feel satisfied that we are grown men

[Traduction]

**Le président:** M. Gibson, il n'en tient qu'à vous de modifier votre charte comme vous l'entendez dès maintenant et d'éviter ainsi les problèmes qui, d'après vous, suivront probablement la mise en vigueur du Bill S-3.

**M. Gibson:** Je ne suis pas vraiment certain qu'on puisse le faire. D'après ce que je crois comprendre, nous serions probablement obligés d'abandonner, d'ici cinq ans, notre propre—

**Le président:** Vous faut-il cinq ans pour modifier votre charte? Vous pourriez le faire en 48 heures.

**M. Gibson:** Vous voulez dire, modifier notre charte de manière à ne pas être assujettis du tout à cette loi?

**Le président:** Non, vous ne pourriez pas le faire de cette façon. Vous devez prévoir une certaine disposition.

**M. Gibson:** Portant spécifiquement sur le droit à la dissidence?

**Le président:** C'est exact.

**M. Gibson:** C'est précisément l'aspect auquel nous nous opposons. Il semble que la seule chose que nous puissions faire pour ne pas être assujettis à la disposition concernant le droit à la dissidence et pour ne pas être obligés de nous y conformer, serait d'adopter dès maintenant une disposition qui empêcherait tout membre de partager l'actif lors de la liquidation d'une société, et nous n'avons pas l'intention de le faire.

**Le président:** Cela ne suffirait pas, si l'on tient compte des alinéas 3 et 4 de l'article 198—et ceci répond à la question du sénateur Cook—eh bien, si vous n'avez pas adopté de disposition semblable au moment de la liquidation ou de la dissolution de la société, il est alors stipulé que le reliquat des biens, après règlement de toutes dettes et ainsi de suite, doit être réparti en lots égaux entre les sociétaires au prorata de leur part sociale; par conséquent, si vous voulez adopter cette façon de procéder, vous seriez bien avisés de faire le nécessaire dès maintenant, avant le moment critique, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du Bill S-3.

**M. Gibson:** Il ne fait aucun doute que c'est ce que nous devrions faire, mais une autre question se pose, et je ne suis pas disposé à y répondre maintenant: Pouvons-nous accomplir ce but sans modifier notre charte contre notre gré.

**Le président:** Il pourrait y avoir une exemption, à savoir que ce projet de loi ne s'applique ni aux *boards of trade*, ni aux chambres de commerce.

**M. Gibson:** C'est ce que la majorité d'entre nous souhaite.

**Le sénateur Laird:** D'autres organisations aussi. Nous en avons reçu une ou deux la semaine dernière; l'Institut des directeurs d'associations et la Croix rouge canadienne aimeraient également être exemptés de l'application de ce projet de loi.

**M. Gibson:** Je ne peux vraiment pas parler au nom de ce genre d'organisations. Nous ne nous sommes pas penchés sur leur situation ni sur la façon dont ce projet de loi pourrait les concerner. Notre groupe est relativement petit, en ce sens que nous n'avons que 14 statuts différents et c'est pourquoi nous affirmons que nous ne sommes pas un fardeau pour le Parlement ou le gouvernement pour ce qui est de conserver l'effica-



[Text]

and women in our board, and in other boards and chambers, and quite capable of providing adequately for our own affairs.

**Senator Laird:** And policing yourselves.

**Mr. Gibson:** And policing ourselves. If there were some evidence that members of boards or chambers across the country were being ripped off by the management of the boards or chambers, that might be some serious ground.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You started out by saying that the justification for the bill was the desire to have uniformity. In the opinion of your people, is there any other reason that you can discern as to why the bill is being proposed?

**Mr. Gibson:** There is perhaps, I think, a feeling that the public have a right, in some circumstances, to be protected from mismanagement or failure to communicate with them on the operation of certain organizations which may have a sort of public trust. I should think that that may, in fact, be the case with a number of charitable organizations, for example, to which the public are invited to contribute and donate, and do so. We think our circumstances are different. Our organizations are all representative of individuals and corporations, who have voluntarily joined to contribute to the work of a board of trade, and they do not seek, or are not looking for, protection by Parliament from mismanagement, we don't think.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there any supervision by government of the work that you do?

**Mr. Gibson:** There is very little, if any, that I am aware of.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you report to any central place?

**The Chairman:** You have to file annually.

**Mr. Gibson:** We do file an annual return.

**Senator Connolly (Ottawa West):** With the Secretary of State?

**Mr. Gibson:** With the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**Senator Macnaughton:** Plus your auditors, plus your annual meetings, plus your regular monthly meetings and your executive meetings.

**Mr. Gibson:** Certainly.

**Senator Walker:** Our understanding is that you are really here this morning to ask that your board and the thirteen others should be excluded from the provisions of this bill.

**Mr. Gibson:** And we are asking for consideration on behalf of all of the other small ones, who we think are quite unaware of what may happen to them.

**Senator Walker:** Will they be represented here later on?

**Mr. Gibson:** I doubt it. Many of them, perhaps all of them, have been sent that rather thick piece of legislation, but I

[Traduction]

cité de notre législation. Pour l'instant, nous sommes satisfaits que notre *Board of Trade*, les autres *boards of trade* et chambres de commerce ne comptent que des adultes bien capables de gérer eux-mêmes leurs affaires.

**Le sénateur Laird:** Et de se contrôler.

**M. Gibson:** C'est exact. Toutefois, ce serait une toute autre histoire s'il ressortait que la direction des *boards of trade* ou des chambres de commerce du pays exploite ses membres.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous avez commencé par dire que le besoin d'uniformité justifiait ce projet de loi. De l'avis de vos collègues, y a-t-il d'autres raisons qui ont motivé le dépôt de ce projet de loi.

**M. Gibson:** Je crois que, en général, on pense que le public a le droit, dans certaines circonstances, d'être protégé contre la mauvaise administration ou le manque de renseignements sur le fonctionnement de certaines organisations qui ont un rôle à jouer auprès du public. Je pense que c'est peut-être le cas de certaines organisations bénévoles, et entre autres, celles qui dépendent des contributions du public. Toutes nos organisations représentent des particuliers et des sociétés qui se sont joints à nous de leur plein gré pour participer au travail d'un *board of trade* et ils ne cherchent pas à se faire protéger par le Parlement contre la mauvaise administration.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le gouvernement supervise-t-il votre travail?

**M. Gibson:** Très peu, ou pas du tout, autant que je sache.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Envoyez-vous des rapports à un centre quelconque?

**Le président:** Vous êtes obligé d'en présenter un par année.

**M. Gibson:** En effet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Au Secrétariat d'État?

**M. Gibson:** Non, au ministère de la Consommation et des Corporations.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous avez aussi vos vérificateurs, vos réunions annuelles, vos réunions mensuelles régulières et vos réunions administratives.

**M. Gibson:** Certainement.

**Le sénateur Walker:** Si nous comprenons bien, vous êtes ici ce matin pour demander que votre chambre de commerce ainsi que les treize autres ne soient pas assujetties aux dispositions de ce projet de loi.

**M. Gibson:** Nous le demandons au nom de toutes les autres de moindre importance qui, à notre avis, ne savent pas du tout ce qui pourrait leur arriver.

**Le sénateur Walker:** Se feront-elles représenter ici à un moment ou à un autre?

**M. Gibson:** J'en doute. Un bon nombre, peut-être toutes, ont reçu cet énorme texte législatif, mais je crains que très peu

*[Text]*

suspect very few of them would be equipped to study it and review it. Fortunately we have the assistance of the Chairman of our Corporation Legislation Committee, who is here today, to help us understand what it is all about.

**The Chairman:** Are there any other questions? . . . Have you any further points you want to develop, Mr. Gibson?

**Mr. Gibson:** Mr. Collins would like to speak to the question of membership.

**Mr. Collins:** I think this was covered earlier by Mr. Hughes, but perhaps you will permit me to say another word about the membership list. It is a matter that concerns our Board of Trade under this proposed legislation.

We do not quarrel with the right of a member to communicate his views to his fellow members. We are concerned about turning over our list of membership to that person and facing the risk that it may also be used for commercial purposes. We recognize that there are severe sanctions that would be imposed if the right of access to the membership list were abused, but the problem is proving that an abuse did in fact take place.

The membership list of our organization consists of nearly 16,000 of the most involved business and professional leaders of our community. It is a very desirable list, and we are constantly approached by people wanting to make use of it. We have almost always refused, and the exceptions are based on a decision that the full membership will benefit from the contact. In no instance, however, do we physically hand over our membership list, and to the best of our recollection there has not been a request made by a member for a membership list for the purpose of contacting the other members on matters regarding affairs of the organization. If this were to arise, though, we feel that there is a perfectly practical way to support the principle that a member should be entitled to contact his fellow members on matters regarding the affairs of the corporation, without facing the possibility of having a membership list used for other purposes.

Our suggestion would be that we do the mailing of the item he wishes to communicate. The member could supervise the process, and in fact he could personally take the letter to the post office if he wishes. We think that the member should be responsible, however, for the costs involved, and the issues concerned should be important issues, and should be spelled out to avoid frivolous contact with the membership. But apart from these observations, we suggest that the procedure would accomplish the purpose without exposing the membership list to commercial exploitation, which is very difficult to prove in many instances.

**Senator Macnaughton:** But a member can go your office and request to see the list?

**Mr. Collins:** Not right now. The membership list is on an IBM computer print-out. It is also on a Xerox Cheshire labelling system. However, we do not make the list available. I should say that we are different to others. The Montreal Board of Trade publishes its membership list. I do not believe that they give addresses, but they publish the names and the

*[Traduction]*

d'entre elles soient en mesure de l'étudier. Heureusement, avec l'aide du président de notre Comité législatif des corporations, qui se trouve ici aujourd'hui, nous avons pu comprendre de quoi il retourne.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? . . . Y a-t-il d'autres aspects sur lesquels vous aimeriez insister, M. Gibson?

**M. Gibson:** M. Collins aimerait parler de la participation.

**M. Collins:** Je pense que M. Hughes en a déjà parlé, mais peut-être me permettez-vous d'ajouter quelque chose au sujet de la liste des membres. C'est une question qui, aux termes du projet de loi, concerne notre chambre de commerce.

Nous ne contestons pas le droit d'un membre de communiquer son point de vue aux autres membres. Mais nous répugnons à lui remettre notre liste de membres car nous risquons ainsi qu'elle soit utilisée à des fins commerciales. Nous savons que de graves sanctions seraient imposées si l'on abusait du droit d'accès à la liste des membres, mais le problème consisterait alors à prouver qu'il y a effectivement eu abus.

Sur la liste des membres de notre organisation figurent les noms de près de 16,000 des chefs de file du domaine commercial et professionnel de notre collectivité. Elle présente donc un très grand intérêt et nous sommes constamment pressentis par des gens qui veulent s'en servir. Nous avons pratiquement toujours refusé. Quand nous avons autorisé des exceptions, c'est que nous estimions que l'ensemble de nos membres en profiterait. En aucun cas toutefois nous ne remettons en main propre la liste même. Autant qu'il nous en souvienne, il n'est jamais arrivé qu'un membre demande la liste dans le but de communiquer à d'autres membres des renseignements sur des questions concernant l'organisation. Si cela devait se produire, nous estimons qu'on peut très bien admettre le principe qu'un membre doit être autorisé à communiquer aux autres des renseignements sur des questions relatives aux affaires de la corporation, sans qu'il faille pour autant envisager la possibilité que la liste des membres soit utilisée à d'autres fins.

Nous proposons de poster le document qu'il souhaite communiquer. Il surveillerait le déroulement du processus et pourrait même porter lui-même la lettre à la poste s'il le désire. Nous pensons toutefois que le membre doit assumer les dépenses ainsi engagées et qu'il doit s'agir de questions importantes et clairement exposées afin d'éviter de consulter inutilement la liste des membres. En outre, nous estimons que cette façon de faire permettrait d'atteindre l'objectif visé sans que la liste des membres risque d'être exploitée commercialement, ce genre d'abus étant, dans de nombreux cas, très difficile à prouver.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais un membre peut se présenter à votre bureau et demander à voir la liste?

**M. Collins:** Pas sur-le-champs. La liste se trouve sur un imprimé IBM, ainsi que dans un système d'étiquetage Xerox Cheshire. Toutefois, nous ne le communiquons pas. Je dois préciser qu'en cela nous différons des autres. En effet la Chambre de commerce de Montréal publie la sienne. Je ne crois pas qu'elle donne les adresses de ses membres, mais elle



**[Text]**

companies. I believe the Buffalo Chamber of Commerce sells its membership list and it is a revenue-maker. However, we are different and we operate differently. In Toronto our attitude is that the membership list is not for general exploitation or for general purposes.

**Senator Macnaughton:** Yes, but it would also give tremendous power to those who wish to perpetuate themselves in office.

**Mr. Collins:** I do not believe so, senator, because our bylaws are very restrictive. A person cannot run for office, outside the terms of the executive offices, such as the president, vice-president and honorary treasurer for more than four one-year consecutive terms; then they must leave. There are also restrictions on the length of time one can be president, or vice-president, quite apart from endurance.

**Senator Barrow:** How does a member know who the other members are, if you do not issue this list?

**Mr. Collins:** I do not suppose he does. There is provision though, if the concern is something with which he disagrees in the corporation and he wishes to dispute it. There is the provision in the bylaws, as I recall, that six members out of the 16,000 can demand a general meeting of the corporation and they can have it and we are compelled to hold it. There is also the annual meeting and other general meetings that take place. So we suggest, then, that there is considerable opportunity for a member to call together fellow members who are concerned. But what we do not wish to do is to turn over a membership list. If such a person were to come to us and advise that he wishes to communicate with the membership and would like to have the membership list—for example, if we were suggesting a fee increase and a member considers it to be too much, he could come to us and inform us that he wishes to let his fellow members know that he disagrees with the increase in the fee. We think it would be a reasonable proposition for us to say: "Very well; if you think that way and are prepared to pay for the mailing necessary to communicate with the membership, we will do the mailing and you can stand there and watch us doing it and go down to the post office and watch it go in the letterbox."

**Senator Macnaughton:** Supposing I were to say that I want to know who the other 15,999 members are, and you say no, because you are on computer and cannot give out a computer printout, for instance?

**Mr. Collins:** No, that would not be the reason.

**Mr. Gibson:** I believe that as a practical matter we are prepared to do so at his expense, if he were prepared to pay the cost of having the computer run-out made. I doubt if we would object to showing him a list of the members. We would not be prepared to have him take it away, because we would lose control over the use he may make of it.

**Senator Barrow:** How do you select the members of your executive or board of directors?

**[Traduction]**

fournit néanmoins leurs noms et leurs raisons sociales. Je crois que la Chambre de commerce de Buffalo vend sa liste et en tire des profits. Toutefois, à Toronto, nous nous distinguons, nous fonctionnons autrement: nous estimons que notre liste ne doit pas être exploitée à des fins générales.

**Le sénateur Macnaughton:** D'accord, mais elle confère aussi un pouvoir extraordinaire à ceux qui voudraient se maintenir en place.

**M. Collins:** Je ne le pense pas, sénateur, car nos règlements sont très sévères. Mis à part les postes de direction, tels ceux du président, du vice-président et du trésorier honoraire, personne ne peut remplir des fonctions d'une durée d'un an plus de quatre fois de suite; il faut alors laisser la place à d'autres. Certaines restrictions frappent aussi la durée des mandats du président et du vice-président, indépendamment de l'endurance nécessaire à ceux qui occupent ces postes.

**Le sénateur Barrow:** Comment un membre peut-il savoir qui sont les autres membres, si vous ne publiez pas cette liste?

**M. Collins:** Je suppose qu'il ne les connaît pas. Il peut cependant en appeler s'il s'agit d'un point sur lequel il n'est pas d'accord avec la société et qu'il désire s'y opposer. Nos règlements prévoient, si ma mémoire est bonne, que six des 16,000 membres peuvent demander la convocation d'une assemblée générale de la société et nous sommes alors obligés de l'organiser. Il ne faut pas oublier non plus les réunions annuelles et autres réunions générales. A notre avis donc, chaque membre dispose de toute une série de moyens lui permettant de réunir les autres membres qui partagent ses inquiétudes. Mais nous refusons de remettre une liste des membres. Si un membre se présentait devant nous et nous faisait part de son désir de se mettre en communication avec les autres en consultant la liste de ceux-ci, par exemple si nous voulions accroître la cotisation et qu'un membre la juge trop élevée, il pourrait venir nous voir pour nous informer qu'il veut faire connaître aux autres membres son désaccord du sujet. Nous pourrions alors raisonnablement lui répondre: «C'est entendu, si c'est votre opinion et si vous êtes prêt à assumer les frais d'affranchissement nécessaires pour se mettre en rapport avec les membres, nous nous chargeons d'expédier les lettres et vous pourrez vous assurer par vous-même qu'elles sont dûment acheminées.»

**Le sénateur Macnaughton:** Et si je voulais connaître l'identité des 15,999 autres membres et que vous n'accédiez pas à ma demande parce que l'expédition est automatisé et que vous ne pouvez me communiquer une liste sur imprimante?

**M. Collins:** Non, je ne vous donnerais pas cette raison-là.

**M. Gibson:** A toutes fins utiles, je crois que nous sommes prêts à nous en charger à ses frais, c'est-à-dire s'il accepte de payer ce qu'il en coûterait de faire établir cette liste. Je doute fort que nous ayons objection à ce qu'il voie une liste des membres. Nous ne voudrions pas qu'il l'emporte, car nous n'aurions plus alors le moyen de contrôler l'usage qu'il en ferait.

**Le sénateur Barrow:** Comment les membres de votre direction ou de votre conseil d'administration sont-ils choisis?

[Text]

**Mr. Collins:** That is an elective process. The bylaws contain provisions for a nominating committee, which is responsible for coming up with a list of nominees equal to the number of offices provided for by the bylaws. They then come up with this list and propose a president, three vice-presidents, an honorary treasurer and the other members of council. This goes out to all the membership, with a notice that bylaws contain provision for further nominations. We then hold a nominating committee meeting and subsequent to that a general meeting of the corporation and an election of officers occurs out of those chosen by the membership.

**Mr. Gibson:** All members, of course, are invited to those meetings and receive notice of them. Once again, I believe that we have provisions in the bylaws and charter in this area that satisfy the membership. We are not aware of complaints that have been made to us by anyone about the adequacy of a member's entitlement to be either informed or vote in any of these areas. So we seriously say that we do not believe that there is any complaint from our members with regard to the adequacy of these provisions.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, we hear from the Toronto Board of Trade, 132 years old and 17,000 members, the Canadian Chamber of Commerce and one or two others, that all are going their own ways, but we can see a very good case why the act should not apply to them. The more I hear, the more I wonder about the regulation of the smaller corporations who are going their own different ways, to which the act, perhaps, should apply?

**Senator Walker:** I missed that.

**Senator Cook:** I say that when we hear from the Toronto Board of Trade and the Canadian Chamber of Commerce plus the organizations from Quebec, they are well-regulated, but the more I hear from them, the more I wonder about the regulation of all the smaller ones.

**Senator Walker:** For all the rest?

**Senator Cook:** Yes; whether the act might not be a good thing for them?

**Mr. Gibson:** May I comment on that, senator? We obviously should not be speaking, perhaps, for them—

**Senator Cook:** But you did mention that you would like to sweep them in there.

**Mr. Gibson:** Yes, exactly. The reason is that some of the smaller boards are not incorporated at all. They are groups of volunteers who have met together and contributed toward the cost of providing certain community services, through the business community of their area, essentially. Whether there is any real need for government regulation of the affairs of organizations of that type would, I believe, depend on whether there has been some complaint with respect to the mismanagement of affairs from the members of the organization themselves.

[Traduction]

**M. Collins:** Le choix se fait par mise aux voix. Nos règlements prévoient la formation d'un comité de désignation, chargé de dresser une liste de candidats correspondant au nombre de postes prévus dans les règlements. Ce comité présente donc sa liste et propose un président, trois vice-présidents, un trésorier honoraire ainsi que les autres membres du conseil. Cette liste est distribuée à tous les membres, en même temps qu'un avis comme quoi les règlements contiennent une disposition prévoyant des nominations ultérieures. Le comité de désignation se réunit alors et convoque ensuite une réunion générale de la société pour procéder à l'élection, par les membres, des administrateurs.

**M. Gibson:** Bien entendu, tous les membres sont invités à participer à ces réunions et y sont convoqués. Je le répète, nos règlements et notre charte prévoient en ce domaine des dispositions qui satisfont les membres. Nous n'avons, à notre connaissance, reçu aucune plainte sur le bien-fondé du droit qu'a tout membre d'être informé ou de voter sur l'une ou l'autre de ces questions. Nous déclarons donc sérieusement que nous ne croyons pas qu'il y ait des plaintes de nos membres relativement à la justesse de ces dispositions.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, nous avons appris du Board of Trade de Toronto, qui existe depuis 132 ans et compte 17,000 membres, de la Chambre de commerce du Canada et d'un ou deux autres organismes, que chacun agit à sa guise; toutefois j'estime qu'il y a une bonne raison pour que la loi ne s'applique pas en ce qui les concerne. Plus j'en entends, plus je m'étonne des règlements concernant les petites sociétés qui agissent à leur guise et auxquelles la loi devrait peut-être s'appliquer?

**Le sénateur Walker:** Je ne comprends pas.

**Le sénateur Cook:** Je dis que lorsque nous entendons parler du Board of Trade de Toronto, de la Chambre de commerce du Canada, ainsi que des organismes du Québec, on note qu'ils sont tous bien réglementés mais, plus j'en apprendis à leur sujet, plus je me pose des questions relativement aux règlements concernant tous les organismes de moindre importance.

**Le sénateur Walker:** De tous les autres?

**Le sénateur Cook:** Oui, peut-être que la loi ne serait pas satisfaisante pour eux?

**M. Gibson:** Puis-je formuler une remarque, sénateur? Peut-être que nous ne devrions pas manifestement parler pour eux...

**Le sénateur Cook:** Mais vous avez déjà dit que vous aimeriez les englober.

**M. Gibson:** Oui, exactement. Cela est dû au fait que la plupart des boards de peu d'importance ne sont en aucune façon constitués en sociétés. Il s'agit de groupes de volontaires qui se sont groupés et ont contribué au financement de certains services communautaires et ce, principalement, par l'intermédiaire du monde des affaires de leur région. La question de savoir si une réglementation du gouvernement s'impose dans les affaires des organismes de ce type dépend à mon avis de ce qu'il y a eu ou non des plaintes provenant des membres de ces



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or the public at large?

**Mr. Gibson:** Or the public at large. If there has been some real complaint in connection with the mismanagement of boards of trade or chambers of commerce it may be felt to be sufficiently serious to justify putting serious compliance obligations on organizations of this type. Mowever, they really would not know what it is they are supposed to be doing; they will not understand the obligations of directors; they will not necessarily know what they are supposed to be doing in the way of financial statements.

**Senator Cook:** I do not argue but, on the other hand the mere fact that you are full of good intentions and also are volunteers does not prevent you from making nuisances of yourselves.

**The Chairman:** Are there further questions?

**Mr. Collins:** Could I just add a word or two to that, senator, because I do appreciate the point you are making? It must be borne in mind that we are talking about hundreds of boards of trade and chambers of commerce. To the best of my knowledge there probably are not more than about 80 which have any staff at all. They are run by volunteers and these are people in every community of every size in this country. Some of them come together for as simple a project as getting a fire truck, or creating a public park for their community. It is a public service volunteered by individuals. Now, they have been operating under this old Boards of Trade Act for a great many years. That thing consists of 14 pages and it has worked very well for quite some time. This other document is substantially larger.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is Bill S-3?

**Mr. Collins:** It is Bill S-3. It may be said that a great amount of this will not apply to them, but if it is made law, it will apply to them. I used to be manager of the Ontario Chamber of Chamber, the provincial chamber, before I joined the Board of Trade and I have visited many of the small towns. I would suggest that what would happen is that a great many of these smaller communities would simply ignore the law and therefore be in breach of it. Maybe no one will do anything about that, but that is not a healthy situation. They would be scared off by it and we would lose them, which I believe would be unfortunate. I suggest that this act is doing its job. It can be improved; the Canadian Chamber of Commerce has volunteered to assist in that and we would be happy to assist also, but let us not complicate things.

**The Chairman:** Or they may become incorporated, or become provincially incorporated.

**Mr Collins:** That is correct, sir.

[Traduction]

mêmes organismes, relativement à la mauvaise gestion des affaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou du public en général?

**M. Gibson:** Ou du public en général. S'il y a eu des plaintes fondées relativement à la mauvaise gestion de Boards of Trade ou de Chambres de commerce, on peut en déduire que le cas est suffisamment sérieux pour que l'on impose des obligations sévères aux organismes de ce genre. En outre, ils ne sauraient pas vraiment à quoi s'en tenir; ils ne comprendront pas les obligations des directeurs, et ne sauront pas nécessairement ce qu'ils sont supposés faire en matière de déclarations financières.

**Le sénateur Cook:** Je ne discute pas mais, d'un autre côté, le simple fait que vous soyez plein de bonnes intentions et que vous fassiez du travail bénévole ne vous empêche pas de vous montrer contrariants.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Collins:** Étant donné que je fais cas de la question que vous soulevez, pourrais-je ajouter un ou deux mots, sénateur? Il ne faut pas oublier que nous parlons de centaines de boards of trade et de chambres de commerce. Pour autant que je sache, il n'y en a pas plus de 80 environ qui ne disposent d'aucun personnel. Ils sont dirigés par des volontaires qui appartiennent à toute les collectivité plus ou moins importantes du pays. Certains se réunissent pour un projet aussi simple que l'acquisition d'une autopompe ou l'aménagement d'un parc pour leur communauté. Il s'agit d'un service public composé de volontaires. Il y a un bon nombre d'années qu'ils exercent leurs activités en vertu de cette ancienne Loi sur les chambres de commerce. Elle comporte 14 pages et son en application a été très satisfaisante pendant un certain temps. Cet autre document est notablement plus important.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit du bill S-3?

**M. Collins:** C'est bien le Bill S-3. On peut dire qu'une grande partie de ses dispositions ne s'appliqueront pas à ces organismes mais, s'il prend force de loi ils y seront assujettis. J'ai été directeur de la Chambre de commerce de l'Ontario et de, la chambre provinciale, avant d'entrer au Board of trade et j'ai visité un grand nombre de petites villes. Je suis d'avis que ce qui se produira, c'est qu'un grand nombre de ces petites collectivités feront tout simplement fi de la loi et seront de ce fait en situation d'infraction. Il n'y aura peut-être pas de conséquences, mais ce n'est pas une situation saine. Elles en seraient effrayées et nous risquerions de les perdre, ce qui à mon avis serait bien fâcheux. Je suis d'avis que cette loi est efficace. Elle peut être améliorée. La Chambre de commerce du Canada s'est portée volontaire pour aider à cette tâche et nous serions également heureux d'apporter notre contribution mais, ne compliquons pas les choses.

**Le président:** Ou bien ces organismes peuvent se constituer en sociétés ou l'être à l'échelon provincial.

**M. Collins:** C'est exact, Monsieur.

[Text]

**The Chairman:** Thank you very much. We meet again at 9:30 tomorrow morning to consider Bill C-13.

The committee adjourned.

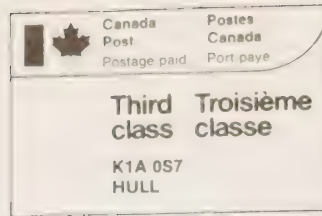
[Traduction]

**Le président:** Je vous remercie infiniment. Nous nous réunirons de nouveau demain matin à 9 h 30 pour étudier le bill C-13.

La séance est levée.

---





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. S. S. Hughes, Executive Director;  
Mr. Paul J. Mineo, Policy Manager; and  
Mr. David J. Gibson, Ottawa Manager.

### *The Board of Trade of Metropolitan Toronto:*

Mr. Kerr Gibson, President;  
Mr. John Gillespie, Legal Counsel;  
Mr. Jerry Collins, General Manager; and  
Mr. James S. McCracken, Manager, Legal Department.

### *La Chambre de Commerce du Canada:*

M. S. S. Hughes, directeur exécutif;  
M. Paul J. Mineo, directeur, orientation; et  
M. David J. Gibson, directeur, Ottawa.

### *The Board of Trade of Metropolitan Toronto:*

M. Kerr Gibson, président;  
M. John Gillespie, conseiller juridique;  
M. Jerry Collins, directeur général; et  
M. James S. McCracken, gérant, service du contentieux.



Third Session,  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Deputy Chairman:*  
The Honourable ALAN A. MACNAUGHTON

*Vice-président:*  
L'honorable ALAN A. MACNAUGHTON

Thursday, February 23, 1978

Le jeudi 23 février 1978

Issue No. 22

Fascicule n° 22

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The study of the *subject* matter  
of Bill C-13  
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

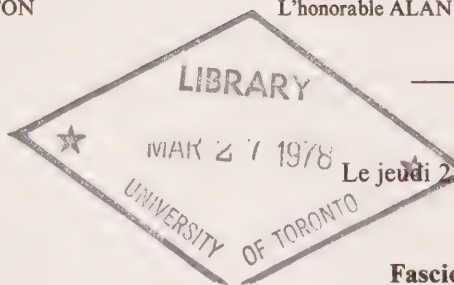
L'étude de l'*objet* du  
Bill C-13  
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES  
SUR LES COALITIONS)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:  
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to  
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 23, 1978.  
(29)

*Text*

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

*Present:* The Honourable Senators Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang and McIlraith. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Bell.

*In attendance:* Mr. R. J. Cowling, and Mr. John F. Lewis, Advisors to the Committee.

*Witnesses:**Canadian Petroleum Association:*

Mr. H. S. Millican, Executive Director;  
Mr. G. W. Lade, Vice-President, General Counsel and Secretary, Pacific Petroleums Ltd.;  
Mr. W. R. Prueter, Counsel, Gulf Oil Canada Limited;  
Mr. J. Lowman, Counsel, Imperial Oil Limited; and

Mr. Laurence McArdle, Ottawa Manager, CPA.

*Independent Petroleum Association of Canada:*

Mr. J. D. Porter, Managing Director;  
Mr. Ed Brown, Counsel, Dome Petroleum Ltd.; and  
Mr. Paul Labarge, Parliamentary Counsel.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 FÉVRIER 1978  
(29)

*Traduction*

Conformément à la motion d'ajournement et l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

L'étude de l'objet du Bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

*Présents:* Les honorables sénateurs Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang et McIlraith. (12)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bell.

*Aussi présents:* M. R. J. Cowling, et M. John F. Lewis, conseillers du Comité.

*Témoins:**Canadian Petroleum Association:*

M. H. S. Millican, directeur exécutif;  
M. G. W. Lade, vice-président, conseiller général et secrétaire, Pacific Petroleums Ltd.;  
M. W. R. Prueter, conseiller, Gulf Oil Canada Limitée;  
M. J. Lowman, conseiller, La Compagnie Pétrolière Impériale Ltée; et  
M. Maurice McArdle, directeur, Ottawa, CPA.

*Independent Petroleum Association of Canada:*

M. J. D. Porter, directeur exécutif;  
M. Ed Brown, conseiller, Dome Petroleum Ltd.; et  
M. Paul Labarge, conseiller parlementaire.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 23, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Alan A. Macnaughton** (*Deputy Chairman*) in the Chair,

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, with your consent, this morning I have been asked to deputize for our chairman, Senator Hayden, who is unavoidably absent.

We have representatives of two associations present. The first is the Canadian Petroleum Association, and the second is the Independent Petroleum Association of Canada. By agreement, the Canadian Petroleum Association is proceeding first. I am sure that you have received their, if I may say, rather well presented brief.

I should like to introduce the gentleman from the Canadian Petroleum Association: Mr. G. W. Lade, Vice-President, General Counsel, and Secretary, Pacific Petroleums Ltd.; Mr. H. S. Millican, Executive Director of the Canadian Petroleum Association; and Mr. W. R. Prueter, Counsel, Gulf Oil Canada Limited.

Who will proceed?

**Mr. G. W. Lade, Vice-President, General Counsel and Secretary, Pacific Petroleums Ltd.:** I will proceed, Mr. Chairman. I would also like to recognize, on my right, Mr. Laurence McArdle, the Ottawa manager for the Canadian Petroleum Association, and also Mr. John Lowman, Solicitor with Imperial Oil Limited, who participated in the preparation of our brief.

With your leave, Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Millican to make a short statement.

**Mr. H. S. Millican, Executive Director, Canadian Petroleum Association:** Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian Petroleum Association is comprised of a membership of 190 companies who are active in the exploration, production and pipeline sectors of the petroleum industry. Our members produce approximately 85 per cent of all oil and natural gas in Canada. On behalf of our members, may I express our sincere appreciation for the opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to present our concerns and recommendations with respect to Bill C-13.

It is particularly significant that you are presently reviewing a bill that represents a further extension of government into private initiatives, when at last week's Conference of First Ministers a new era of consultative federalism seemed to emerge during the dialogue on economic matters.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 23 février 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur la coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

**Le sénateur Alan A. Macnaughton** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, avec votre consentement, on m'a demandé, ce matin, de présider la séance à la place de notre président, le sénateur Hayden, qui ne peut être présent.

Les représentants de deux associations sont venus témoigner devant nous, la première est la *Canadian Petroleum Association* et la deuxième l'Association pétrolière indépendante du Canada. Il est convenu, que la *Canadian Petroleum Association* prendra d'abord la parole. Je suis certain que vous avez reçu leur mémoire dont la présentation est très bonne, me semble-t-il.

Je voudrais vous présenter les représentants de cette association qui sont MM. G. W. Lade, vice-président, conseiller général et secrétaire de la *Pacific Petroleums Limited*, H. S. Millican, directeur administratif de la *Canadian Petroleum Association* et W. R. Prueter, avocat, *Gulf Oil Canada Limited*.

Lequel prendra le premier la parole?

**M. G. W. Lade, vice-président, avocat général et secrétaire, Pacific Petroleum Limited:** Je vais débiter, monsieur le président. Je voudrais aussi mentionner la présence d'abord de M. Laurence McArdle, assis à ma droite, directeur de la *Canadian Petroleum Association* à Ottawa, et de M. John Lowman, avocat au service de la société *Imperial Oil Limited*, qui nous a aidé à préparer notre mémoire.

Avec votre permission, monsieur le président, je demanderais à M. Millican de nous faire une brève déclaration.

**M. H. S. Millican, directeur administratif, Canadian Petroleum Association:** Monsieur le président, honorables sénateurs, 190 sociétés sont membres de la *Canadian Petroleum Association* et s'occupent d'exploration, de production et de construction de pipe-lines dans l'industrie du pétrole. Nos membres produisent environ 85 p. 100 du pétrole et du gaz naturel consommés au Canada. En leur nom, j'aimerais vous dire à quel point nous sommes heureux de l'occasion qui nous est donnée de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour vous faire part de nos inquiétudes et de nos recommandations concernant le projet de loi C-13.

Il m'apparaît très significatif que vous étudiez actuellement un projet de loi qui accroît encore l'ingérence du gouvernement dans les initiatives du secteur privé, alors qu'à la conférence des premiers ministres de la semaine dernière un nouveau chapitre du fédéralisme consultatif semblait s'être ouvert lors des discussions sur les questions économiques.



[Text]

I will be brief, honourable senators, and I ask for your indulgence in permitting me to quote some remarks by the Right Honourable the Prime Minister and the Premier of Ontario that I feel expressed the new mood in our country. On that occasion Premier Davis stated:

All governments are taking steps to reduce red tape and simplify regulations which inhibit business activity. In particular the implementation of Phase II of the Competition Act should be delayed for at least five years; there should be no major change at this time in legislation such as those in the proposed Banking Act and Borrowers and Depositors Protection Act, both of which affect the stability of Canada's financial institutions. It is our recommendation that governments should consider submitting all major new legislative and program proposals to an economic impact test so that adverse consequences relating to matters of employment and economic growth are fully understood.

In addition, the Right Honourable Prime Minister stated:

I recognize, as we all must, that if we are not efficient and competitive, if we do not create wealth in the country, we cannot sustain our efforts to help those who need it and build a more humane and equitable society. Our aim must be to constrain the growth of our governments. We must reduce our share of gross national product. But even more important, we must reduce the intrusion of bureaucracy in the daily lives of Canadians. We have got the message.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you identify the place where that was said?

**Mr. Millican:** The remarks by the Right Honourable Prime Minister were taken from his opening remarks to the First Ministers. The statement by Premier Davis was his second statement of the day, when he was speaking on commercial aspects of the Canadian economy.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But you put the two together?

**Mr. Millican:** Yes. I think there is a definite relationship.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Of course, I just wanted to have the record straight.

**Mr. Millican:** Gentlemen, I just want to tell you a few other things about our industry. Since the emergence of OPEC as a strong force in the world in 1973 until today, where prices for crude oil at the well head are now \$11.75 while they were \$3.87 in 1973, the federal income tax portion of the \$11.75 represents an increase of 321 per cent over that period of time; provincial royalties are up 485 per cent, and the industry retention out of a barrel of crude oil in 51 per cent. The industry is now retaining \$2.53 out of the \$11.75. Despite that, our industry reinvested in the Canadian economy in 1976 \$7.3

[Traduction]

Je serai bref, honorables sénateurs, et vous demande avec bienveillance de me permettre de citer le très honorable Premier ministre du Canada ainsi que le premier ministre de l'Ontario qui, à mon avis, se sont fait les porte-parole de ce nouveau climat au pays. Voici ce que le premier ministre Davis déclarait à cette occasion:

«Tous les gouvernements prennent aujourd'hui des mesures pour réduire la paperasserie et simplifier les règles qui paralysent les activités commerciales. La mise en œuvre notamment de la Phase II de la Loi sur la concurrence devrait être retardée d'au moins cinq ans; il ne faudrait pas non plus qu'on adopte à l'heure actuelle des modifications comme celles proposées à la Loi sur les banques et à la Loi sur la protection des emprunteurs et déposants qui auraient toutes deux une incidence sur la stabilité des institutions financières du Canada. Nous recommandons plutôt que les gouvernements étudient la possibilité de soumettre tous les projets de modifications de lois et tous les programmes à un test d'incidence économique pour être en mesure de bien saisir toutes les conséquences négatives qu'ils peuvent avoir sur l'emploi et la croissance économique.

De son côté, le très honorable Premier ministre du Canada déclarait:

Je reconnais, comme nous le faisons tous, que si nous ne sommes ni efficaces ni concurrentiels, si nous ne réussissons pas à créer la richesse au pays, nous n'arriverons pas à maintenir notre aide à ceux qui en ont besoin, non plus qu'à édifier une société plus humaine et juste. Il nous faut donc chercher à restreindre la croissance de nos gouvernements, et à réduire notre part du produit national brut. Et il est encore plus important que nous arrivions à réduire l'ingérence de la bureaucratie dans la vie quotidienne des Canadiens. Cela, nous l'avons bien compris.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous dire à quel moment cela a été dit?

**Mr. Millican:** Les remarques du très honorable Premier ministre ont été faites dans son discours d'ouverture devant les premiers ministres, tandis que le premier ministre Davis a tenu ces propos au cours de son second discours, quand il a pris la parole sur les dimensions commerciales de l'économie canadienne.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais c'est vous qui les rapprochez?

**Mr. Millican:** Oui, car je crois que ces deux déclarations ont des affinités.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Bien entendu, je voulais simplement savoir exactement ce qu'il en était.

**Mr. Millican:** Messieurs, je n'ai que quelques observations à vous faire au sujet de notre industrie. Depuis qu'en 1973 l'OPEP est devenu une grande force dans le monde, et que le prix du baril de pétrole à la tête de puits a grimpé à \$11.75, comparativement à \$3.87 en 1973, la part de l'impôt fédéral sur ce \$11.75 a connu une augmentation de 321 p. 100 au cours de cette période; de leur côté les redevances provinciales ont augmenté de 485 p. 100, tandis que l'industrie retient 51 p. 100 de plus par rapport au prix de chaque baril de pétrole brut. L'industrie de son côté retient donc \$2.53 de ce montant

[Text]

billion, and it would appear that the figures for 1977 will come out at close to \$9 billion.

We agree completely with Mr. Gillespie's paper on "Energy and Self-reliance for Canada". Our association attempts to go beyond that. We look to self-sufficiency for Canada. We think the economic climate and the revenue slit is such that, with the activity, the entrepreneurship and the drive of our people, we in fact can deliver self-sufficiency to Canada and what all that means, aside from national security. Presently, the way the world is going and the way the Canadian situation is going, we face, perhaps in the petroleum account alone, a deficit balance of payments of between \$6 billion and \$8 billion in 1985. We feel that under the proper climate of competition and fiscal arrangements our industry can in fact deliver self-sufficiency to Canada by decade of the 1990s, and perhaps cut way back on that deficit to Canada.

More to the point, however, I would like to make general observations reflecting the CPA's present philosophy on Canadian competitive policy.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Before you begin that, I do not know whether in the course of your discussion of the breakdown of \$11.75 a barrel you indicated whether there was any amount out of that that was used for the equalization of the cost of a barrel of oil to consumers across the country.

**Mr. Millican:** No, sir, that does not appear in those figures. That export tax on Canadian crude delivered to the United States, which is approximately static at \$4 a barrel, goes into what is called the oil import compensation fund. That is then distributed by the federal government to refineries east of the Ottawa Valley, to attempt to equalize the high price of offshore crude through the Portland-Maine pipeline in the Maritime refineries. No, it does not appear in that at all.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So the breakdown that you gave is restricted to the amount that is available to the industry, which is \$2 and-something a barrel.

**Mr. Millican:** Right. Out of \$11.75, our industry today retains \$2.53.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And the balance of the value of the barrel of oil is taken either in the form of provincial levies and/or federal levies, plus, I take it, corporate income tax as well?

**Mr. Millican:** That is right. The corporate income tax shows up in the federal portion, which of the \$11.75 amounts to \$2.78. The provincial royalty, income tax and other taxes amounts to about \$5.02. Freehold royalties, which represent a very small portion of the total production, amount to about 32 cents, and the actual lifting cost of getting the barrel up out of the ground is about \$1.10.

**Senator Connolly (Ottawa West):** A few years ago there was a drastic shift between the amount of the federal take and

[Traduction]

de \$11.75. Malgré cela, notre industrie a réinvesti \$7,3 milliards dans l'économie canadienne en 1976, chiffre qui pourrait sembler-il avoir grimpé à \$9 milliards en 1977.

Nous sommes tout à fait d'accord avec le document de M. Gillespie intitulé: «une stratégie de l'énergie pour le Canada: Politique d'autonomie», mais notre association veut faire un pas de plus et vise l'autosuffisance du Canada. A notre avis, le climat économique et l'écart des recettes sont tels que, grâce à l'activité, à l'esprit d'entreprise et à l'élan de notre population, nous pouvons en fait arriver à subvenir à nos propres besoins avec tout ce que cela comporte, mise à part la question de notre sécurité nationale. D'après l'orientation de la situation internationale et les tendances actuelles au Canada, nous risquons de nous retrouver avec une balance des paiements qui pourrait accuser en 1985 un déficit de six à huit milliards de dollars au seul chapitre du compte du pétrole. A notre avis, moyennant un climat de concurrence et des ententes fiscales appropriés notre industrie peut en fait procurer au Canada l'autosuffisance dans le courant des années 90 et arriver ainsi à réduire considérablement le déficit canadien.

Plus précisément j'aimerais faire quatre remarques d'ordre général traduisant la position actuelle de la CPA sur la politique canadienne de la concurrence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais auparavant, je ne sais si en ventilant le total de \$11.75 que coûte le baril de pétrole vous avez signalé qu'une partie de ce montant servait à la péréquation du coût de baril de pétrole pour les consommateurs d'un bout à l'autre du pays.

**M. Millican:** Non, monsieur, cela ne figure pas dans ces chiffres. La taxe frappant le pétrole canadien exporté aux États-Unis qui se maintient à près de \$4.00 le baril est versée dans ce que l'on nomme le fonds de compensation du pétrole importé. Les sommes ainsi accumulées sont ensuite redistribuées par le gouvernement fédéral aux raffineries sises à l'est de la vallée de l'Outaouais, de manière à contre-balancer le prix élevé du pétrole arrivant de l'étranger aux raffineries des Maritimes par le pipe-line de Portlant dans le Maine. Non, cela ne figure absolument pas dans ces chiffres.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La ventilation dont vous avez fait état s'en tient donc au montant disponible pour l'industrie qui est d'environ \$2 le baril.

**M. Millican:** C'est exact, sur les \$11.75 notre industrie retient aujourd'hui \$2.53.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et le solde de la valeur du baril de pétrole est prélevé soit sous la forme d'une taxe provinciale ou fédérale, à laquelle s'ajoute également si je comprends bien, un impôt sur les bénéfices des sociétés.

**M. Millican:** C'est juste. Cet impôt apparaît dans la part prélevée par le fédéral et qui est de \$2.78 sur les \$11.75. La redevance provinciale, l'impôt et les autres taxes se chiffrent à environ \$5.02. Les redevances de pleine propriété qui ne représentent qu'une très petite partie de la production totale s'élèvent à 32 cents alors qu'il n'en coûte que \$1.10 environ pour extraire un baril de pétrole du sol.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y a quelques années, nous avons été témoins d'une modification radicale des



[Text]

the amount of the provincial take, and we have had that here before our committee. Without making a project of it, can you say something about that?

**Mr. Millican:** The figures are that the federal take is up 321 per cent over the last five years; the provincial take is up 485 per cent. Of course, this all goes back to the OPEC situation in 1973, the embargoes and the negotiations that went on at the federal-provincial level until such time as the Petroleum Administration Act came up.

To be brief, the split was arranged at that; the provinces went along with this; they recognized the export tax, but they also at the same time, in fairness to the federal government, were guaranteed a phase-in into international prices over a period of two to four years. Now, we are lagging on that, nevertheless, on behalf of the industry, I think I can state that we are healthy at the moment and that we are definitely phasing towards international prices.

**Senator Buckwold:** What are the mechanics of the \$4 a barrel export tax?

**Mr. Millican:** As an example, the domestic price today is \$11.75. The international price—these are approximations, but I think it will illustrate the point—at Chicago is approximately \$15.50; there is about a \$4 differential. Our exports to the United States have been cut back; currently they are about 150,000 barrels a day. That additional money into the export market of about \$4 a day is then collected by the federal government—in what they call the oil import compensation fund—and that money is paid out to the refiners, the marketers, the importers of offshore crude, who are bringing offshore crude through the port of the main pipeline at that world price of approximately \$16 per barrel. That is then subsidized about \$4 per barrel to bring the cost in the maritimes and east of the Ottawa valley to a level. The only real differential that shows up to the consumer is the transportation factor.

**Senator Buckwold:** I suppose that basically I knew that. I was wondering how the \$4 was collected, whether it was paid by the importer of oil in the United States on that 150,000 barrels a day.

**Mr. Millican:** Yes.

**Senator Buckwold:** It used to be one million barrels a day, did not?

**Mr. Millican:** I believe that at the highest rate it was somewhere around 600,000 barrels per day.

**Senator Buckwold:** What I am getting at is that the American importer pays \$11.75 plus \$4, and that is how it is collected?

**Mr. Millican:** That is right.

**Senator Cook:** Is the \$4 now being collected sufficient to affect the subsidy?

[Traduction]

montants prélevés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux; notre Comité en a d'ailleurs déjà discuté. Sans vous y attarder pourriez-vous nous en dire un mot?

**M. Millican:** Les chiffres révèlent qu'au cours des cinq dernières années, la part du gouvernement fédéral s'est accrue de 321 p. 100, tandis que celle du gouvernement provincial augmentait de 485 p. 100 de son côté. Tout cela remonte, bien entendu, à la situation créée par l'OPEP en 1973, j'entends par là l'embargo et les négociations qui se sont déroulées au niveau fédéral-provincial jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'administration du pétrole.

Bref le partage a été fait de cette façon-là, et les provinces l'ont accepté. Elles ont reconnu la nécessité d'une taxe à l'exportation, mais en même temps, pour être juste à l'endroit du gouvernement fédéral, précisons que celui-ci les a assurées qu'il chercherait progressivement à atteindre le niveau des prix internationaux au cours d'une période allant de deux à quatre années. Nous accusons cependant du retard dans ce domaine, mais au nom de l'industrie, je crois pouvoir déclarer que notre industrie se porte bien à l'heure actuelle et que nous nous acheminons progressivement vers des prix internationaux.

**Le sénateur Buckwold:** Comment fonctionne exactement cette taxe de \$4 le baril à l'exportation?

**M. Millican:** Par exemple, le prix canadien est de \$11.75 à l'heure actuelle. Le prix international à Chicago, je prends un chiffre approximatif pour illustrer mon argumentation, est d'environ \$15.50; il y a une différence de \$4.00. Nos exportations aux États-Unis ont été réduites à environ 150,000 barils par jour. Le gouvernement perçoit ces \$4.00 supplémentaires par jour sur le marché d'exportation et les verse dans ce qu'il appelle le fonds d'indemnisation à l'importation du pétrole, et cet argent est versé aux raffineries, aux sociétés de commercialisation, aux importateurs de pétrole brut étranger qui le paient, au port du pipe-line principal, environ \$16.00 le baril. On verse alors une subvention d'environ \$4.00 le baril pour ramener le coût dans les provinces Maritimes et dans les régions à l'est de la vallée de l'Outaouais au niveau général. Le consommateur ne voit de différence que dans le prix du transport.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois qu'au fond je le savais déjà. Je me demandais comment on faisait pour percevoir les \$4.00, s'ils étaient payés par l'importateur de pétrole aux États-Unis sur les 150,000 barils par jour.

**M. Millican:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Il s'agissait d'un million de barils par jour, n'est-ce pas?

**M. Millican:** Je crois que le maximum a été d'environ 600,000 barils par jour.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que je veux faire ressortir c'est que l'importateur américain paie \$11.75, plus \$4.00, et que cette somme est perçue comme vous venez de la dire?

**M. Millican:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Les \$4.00 qu'on perçoit à l'heure actuelle peuvent-ils avoir une incidence sur la subvention?

[Text]

**Mr. Millican:** It is a dwindling thing. Our exports to the United States are coming down; so the pool gets smaller all the time. Conversely, we are getting crude oil prices in Canada up to international prices. So the subsidy will dissipate and disappear, and Canadians as a whole will have to pay world prices for crude. That added income to governments, and to the private producer, encourages reinvestment and more exploration. I can only refer you to the activity in the provinces of Alberta and British Columbia, and the fact that there are indications that this added activity, because of reinvestment of this cash flow—which is only available by going to international prices—is unlocking areas such as West Pembina. It is too early to comment in detail. That is how the cycle goes.

**Senator Cook:** To put it correctly, the American consumer does not pay the \$4 tax; he pays the world price.

**Mr. Millican:** Yes.

**Senator Cook:** But \$4 of that world price is taken by the Canadian government. Four dollars of that world price is siphoned off at the pass by the federal government; so, in effect, the American consumer does not pay that \$4.

**Senator Buckwold:** The Government of Canada's treasury has been adding significant amounts of money in order to maintain that equalization. In other words, the revenue of the \$4, which you agree has been dropping, has not been spent.

**Mr. Millican:** I read somewhere that there is a 10-cent per gallon excise tax on products. I believe the fund is self-sustaining to this point, senator.

**Senator Buckwold:** I read somewhere that there was a very significant federal contribution to Quebec and the maritimes, but I do not recall the amount.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I wonder if we might indulge ourselves, because we do not often have such experts before us. While I know they have come to talk about competition, we could perhaps bring ourselves up to date regarding this industry. The witness said the industry invested some \$7 billion in 1976 in exploration development.

**Mr. Millican:** The proper term would be, sir, that we have reinvested, out of cash flow in 1976, an amount of \$7.3 billion.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There might be more invested than that.

**Mr. Millican:** Not likely. That includes royalty, land sales, bidding on land leases, offshore development, drilling costs, and so on. It is what, basically, our industry pays out to government, industry, suppliers, transporters, and so on.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is why you have no unemployment.

[Traduction]

**M. Millican:** De moins en moins. Nos exportations aux États-Unis diminuent, alors le fonds baisse continuellement. D'autre part nous tentons de ramener le prix canadien du pétrole brut au niveau du prix international. Alors la subvention diminuera graduellement et les Canadiens, dans leur ensemble, devront payer le prix mondial du pétrole brut. Les sommes supplémentaires perçues par les gouvernements, et les producteurs privés, encouragent le réinvestissement et l'exploration. Je ne peux que vous citer en exemple les activités de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, et vous signaler que cet accroissement de l'activité, dû au réinvestissement des bénéfices disponibles que l'on ne peut obtenir qu'en vendant au prix international, ouvre de nouveaux débouchés dans les régions telle que West Pembina. Il est trop tôt pour que je vous donne des détails. Le cycle se déroule ainsi.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais préciser que le consommateur américain ne paie pas un impôt de \$4.00; il paie le prix mondial.

**M. Millican:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Mais le gouvernement canadien prend \$4.00 sur le prix mondial, le gouvernement fédéral intercepte \$4.00; si bien qu'en réalité le consommateur américain ne paie pas ces \$4.00.

**Le sénateur Buckwold:** Le gouvernement canadien consacre des sommes considérables au maintien de cette péréquation. En d'autres termes, on n'a pas touché au fonds où s'accumulent ces \$4.00, et vous êtes d'accord pour dire qu'il diminue.

**M. Millican:** J'ai lu dans une publication qu'on perçoit une taxe d'accise de 10 cents le gallon sur certains produits. Sauf erreur, sénateur, je crois que le fonds se renouvelle constamment.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai lu que le gouvernement fédéral versait une subvention importante au Québec et aux provinces maritimes, mais j'en ai oublié le montant.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, nous avons le rare plaisir d'avoir des experts parmi nous et je me demande si nous ne pourrions pas profiter de l'occasion. Je sais bien qu'ils sont venus nous parler de la concurrence, mais ils pourraient peut-être nous fournir des renseignements récents sur cette industrie. Le témoin a dit qu'en 1976 elle avait consacré quelque \$7 milliards à la mise en valeur de l'exploration.

**M. Millican:** Il serait plus juste de dire, monsieur, qu'en 1976 nous avons réinvesti \$7.3 milliards de nos bénéfices disponibles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le total des investissements pourrait être plus élevé.

**M. Millican:** C'est peu probable. Ce chiffre comprend les redevances, les ventes de terrains, les soumissions sur les terrains loués, l'exploration au large des côtes, les coûts de forage, etc. C'est essentiellement ce que notre industrie paie au gouvernement, à l'industrie, aux fournisseurs, aux transporteurs, etc.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est pour cela que vous n'avez pas de chômage.



[Text]

**Mr. Millican:** We are very fortunate there, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you say something, without making too much of a project of it, about the increased activity in the search for energy sources, particularly oil and gas, in the last few years?

**Mr. Millican:** I will try to be brief. I think we have all learned a lot since 1973—the federal government, the provincial government, the consuming provinces, and our industry. We have been through battles and we have come out basically unscathed after a lot of experience. However, we still face many hurdles.

The greatest activity is in the area of greatest attractiveness, which happens to be the provinces of Alberta and British Columbia. In addition to the different fiscal mechanisms, there is an incentive plan in the province of Alberta. Activities on the frontiers—the Arctic, the Beaufort Sea, the east coast—are in abeyance. It is a jurisdictional situation on the east coast. There is the Berger Commission which intervened, in a sense, with respect to northern development. There are huge capital needs for oil sands plants and heavy oil upgrading, which seems to be rediverting huge capital needs to the southern basin. No doubt that is why there is more activity in Alberta and British Columbia. Through all this mechanism of government and industry dialogue, I think the climate is how generally quite favourable for reinvestment and exploration. There is a return there.

I should go on record as saying that perhaps the reason why it has not been as favourable in Saskatchewan is because of indecision. We do not really know where we stand. That is an evolution also. I think it is starting to clear. There is no doubt that in our free or mixed economy—it is becoming even more of a mixed economy—these things evolve. We are trying very hard, and by and large the climate is favourable.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, I would like the record to show that I was not guilty of leading Mr. Millican astray. But now that he is astray, it would be reasonable for me to ask a few questions.

Your last remark, Mr. Millican, leads me to my first question. I think you are acknowledging that the industry does have sufficient cash flow allowed to it from oil and gas earnings to replace, and perhaps even enhance, supply in Canada. Certainly, the arguments of the Province of Alberta and the federal government, in their studies, are that despite the tax takes, royalty and other flows to government that you have mentioned, there remains with the industry a sufficient incentive, in terms of cash flow, to do the job that is necessary.

**Mr. Millican:** I think that is fair to a degree. Maybe at this point in time it is fair; but when you look at the huge capital needs for further oil sands plant, the proposed Imperial Oil upgrading plant, and the fact that we are supporting our cash flow reinvestment by additional debt borrowings, unless the revenue split is changed or reviewed it will not be sufficient in

[Traduction]

**M. Millican:** Nous nous comptons très chanceux monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous parler, sans donner trop de détails, des efforts qui ont été faits au cours des quelques dernières années pour exploiter de nouvelles sources d'énergie, et tout particulièrement, le gaz et le pétrole?

**M. Millican:** Je tenterai d'être bref. Je crois que nous avons tous beaucoup appris depuis 73, qu'il s'agisse du gouvernement fédéral ou provincial, des provinces consommatrices ou de l'industrie. Nous avons relevé de nombreux défis et nous nous en sommes assez bien tirés. Malgré cette expérience valable la guerre n'est cependant pas gagnée.

C'est en Alberta et en Colombie-Britannique que se concentre l'activité puisque ces deux provinces sont les plus attrayantes. En plus des différents mécanismes fiscaux, l'Alberta a adopté de nombreuses mesures incitatives. Les activités dans l'Arctique, la mer de Beaufort, et sur la côte est sont interrompues. Sur la côte est, les activités ont été interrompues à cause de considérations juridiques. La commission Berger est intervenue en un sens dans la mise en valeur du Nord. Étant donné les besoins énormes en capitaux pour la construction d'usines d'exploitation des sables bitumineux et pour l'amélioration de l'huile lourde; de vastes sommes d'argent semblent être détournées vers le bassin sud. C'est sûrement pour cette raison qu'il y a plus d'activité en Alberta et en Colombie-Britannique. Grâce au dialogue entre le gouvernement et l'industrie, je crois qu'actuellement le climat est favorable au réinvestissement et à l'exploration. Il s'agit de secteurs rentables.

J'aimerais dire, pour que ce soit inclus dans le compte rendu, que la situation en Saskatchewan n'est pas favorable à cause de l'indécision. Nous ne savons pas où nous en sommes. On note aussi une certaine évolution. Je crois que la situation commerciale à s'améliorer. Dans une économie libre ou mixte comme la nôtre et elle devient de plus en plus mixte, il y a des fluctuations. Nous faisons d'énormes efforts et le climat est généralement favorable.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, je voudrais dire, pour que ce soit inclus au compte-rendu, que je n'ai pas voulu éloigner M. Millican du sujet. Mais maintenant qu'il s'en est écarté, il serait raisonnable que je pose certaines questions.

Votre dernier commentaire, monsieur Millican, me porte à poser cette première question. Vous reconnaissez, je crois, que les bénéfices que l'industrie perçoit sur le pétrole et le gaz, lui permettent de remplacer, et peut-être même d'augmenter les réserves au Canada. Dans leurs études, l'Alberta et le gouvernement fédéral prétendent que, malgré les impôts, les redevances et les autres sommes que le gouvernement perçoit, et dont vous avez déjà parlé, l'industrie dispose d'incitants suffisants sous forme de bénéfices disponibles, pour prendre les mesures qui s'imposent.

**M. Millican:** Je crois que vous avez raison dans une certaine mesure. Le commentaire est peut-être valable à l'heure actuelle; mais si vous considérez l'importance des mises de fonds que nécessitent la construction d'usines d'exploitation des sables bitumineux, l'usine d'amélioration qu'Imperial Oil projette de construire, et le fait que le réinvestissement de nos

[Text]

the future. However, at this point in time it is perhaps sufficient. As you know, the select price in Alberta is under review. These things are constantly under review. The atmosphere of consultation and dialogue is definitely there, between governments and producing provinces, but I would not want to give you the impression that everything within the four corners of the world is right, because they are in constant motion too.

**Senator Austin:** You are predicting that somewhere downstream—it might be 10 or 15 years—the governmental tax, of royalty and take, might have to back off in the direction of industry in order to provide capital flows for the major investments of that time.

**Mr. Millican:** I do not think it is that far away, senator. I am sure it is under review right now. We wait with anticipation to see what will be Mr. Gillespie's position with respect to a third oil sands plant. I think these things are under review right now. I would prognosticate that there will be a relaxation, both on the part of the federal government and producing provinces, so that they can get on with these very important projects. I do not think it is 10 years away. I think it is imminent.

**Senator Austin:** Is there a rate-of-return concept that the Canadian Petroleum Association has for risk taking in the years ahead, particularly with the heavy oils and the oil sands?

**Mr. Millican:** Not as an association. Our member companies are deeply involved in these negotiations—I refer to DCFs and rail returns. They go through all that mechanism. That would be an individual operator's province.

**Senator Austin:** You were speaking about the possibility of self-sufficiency being achieved. What do you see happening to give us that potential self-sufficiency? Do you see a string of heavy oil and oil sands operations being able to sustain Canada's domestic oil requirements in the years ahead?

**Mr. Millican:** I think the important thing is to continue with an active conventional drilling program, and it seems to be paying off. The indications are there in West Pembina at the moment. Concurrently with that, however, we have to continue to develop the technological breakthrough towards the in situ and the oil sands.

Now, at the moment, GCOS, Great Canadian Oil Sands, in its first oil sands plant, is producing about 50,000 barrels a day, and Syncrude, by this time next year, will be up to 100,000 barrels a day. The short fall in 1985 is going to be somewhere in the neighbourhood of about 600,000 barrels a day in Canada. Now, if we get on with the job, if, let us say, the PetroCan, Saskoil, Husky heavy oil plant in Saskatchewan could be on stream, that would give another 100,000. The

[Traduction]

bénéfices s'accompagne de dettes supplémentaires et à moins que le mécanisme de partage du revenu ne soit changé ou révisé le montant qui revient à l'industrie ne sera pas suffisant à l'avenir. Cependant, il l'est peut-être à l'heure actuelle. Comme vous le savez, on examine le prix sélectif de l'Alberta. Ces éléments sont revus périodiquement. L'atmosphère de consultations et de dialogue existe entre les gouvernements et les provinces productrices mais je ne voudrais pas vous donner l'impression que tout va bien dans le monde entier, puisque tous les pays doivent faire face à une évolution constante.

**Le sénateur Austin:** Vous prévoyez qu'à l'avenir, dans dix ou quinze ans, l'impôt fédéral sur les bénéfices et les redevances devra être diminué au profit de l'industrie afin qu'elle ait des bénéfices disponibles à consacrer à ses futures grands projets d'investissements.

**M. Millican:** Je ne crois pas que nous ayons à attendre aussi longtemps que cela, sénateur. Je suis certain qu'on examine le problème à l'heure actuelle. Nous attendons avec impatience que M. Gillespie fasse connaître sa position quant à la construction d'une troisième usine de traitement des sables bitumineux. Je pense qu'on examine ces questions actuellement. Je prévois qu'il y aura un certain relâchement de la part du gouvernement fédéral et des provinces productrices, afin de pouvoir assurer l'exécution de ces très importants projets. Je ne pense pas que cela se produira dans dix ans, car à mon avis, c'est imminent.

**Le sénateur Austin:** L'Association canadienne du pétrole a-t-elle établi un taux de bénéfice pour les risques qui seront pris dans les années à venir, particulièrement en ce qui concerne les huiles lourdes et les sables bitumineux?

**M. Millican:** Non pas en tant qu'Association. Les sociétés membres de notre association participent activement à ces négociations, je veux parler des DCF et des bénéfices que réalisent les chemins de fer. Elles examinent tous ces aspects. Ces questions relèvent de la compétence d'un exploitant précis.

**Le sénateur Austin:** Vous parliez de la possibilité de parvenir à l'autarcie. Quels moyens employés actuellement nous permettront de parvenir à cette autarcie? Pensez-vous qu'un grand nombre de raffineries du pétrole lourd et des sables bitumineux permettra au Canada de répondre à ses propres besoins à l'avenir?

**M. Millican:** Je pense qu'il est important de poursuivre activement un programme normal de forage, et il semble donner de bons résultats. Nous en avons des indications actuellement dans la partie ouest de Pembina. Toutefois, nous devons simultanément continuer à exploiter les découvertes technologiques pour assurer l'exploitation des gisements initiaux et des sables bitumineux.

Or, actuellement, GCOS, Great Canadian Oil Sands, dans sa première raffinerie de sables bitumineux, produit actuellement environ 50,000 barils par jour, et Syncrude, à la même période l'an prochain, portera sa production quotidienne à 100,000 barils. En 1985 le déficit se situera à environ 600,000 barils par jour au Canada. Or, si nous déployons nos efforts, si, par exemple, en Saskatchewan la raffinerie de pétrole lourd de PetroCan, de Saskoil et de Husky pouvait être mise en service,



[Text]

Pacific Petroleum consortia group could be another 100,000. I am speaking very roughly here. Oil Sands No. 3, which at the moment looks as if it is Shell, would be another 100,000.

**Senator Cook:** Looks like a shell, you say?

**Mr. Millican:** Shell Oil, sir. They are the leader in the proposed third Oil Sands plant. Then you would probably get an extension to Syncrude, which could be another 100,000.

You cannot heat the economy up too much in any one province. There is a social interface that goes along with all these problems. But those are the type of areas. Concurrent with that I am quite certain there would be frontier and off-shore oil drilling which will put the reserves in place, and at the appropriate time the delivery system will come into play. So I think we can well encroach on that forecast short fall by reinvestment into these areas through a proper fiscal climate, with the possibility that commerce and industry and government can work those things out. We are talking to each other now.

**Senator Austin:** How many members has the Canadian Petroleum Association?

**Mr. Millican:** We have three classifications of membership, but of voting members we have about 390, give or take a few.

**Senator Austin:** And to become a member what are the criteria? Do you have to be a producer of oil, or a refiner, or a marketer, or what?

**Mr. Millican:** In order to be a voting member you have to be a producer, an explorer, a pipeliner, a consultant, or be involved in some other active way. If you are a machine company, a drilling company, no. They cannot belong to our association. Banks, trust companies and so on have a different classification. Basically it is the active operators that are voting members.

**Senator Austin:** The major companies, like Imperial, Gulf, Shell, British Petroleum, are members?

**Mr. Millican:** With great respect, the multinationals, the American dominated companies, are members of our association, and we have benefited greatly from foreign investment in Canada.

**Senator Austin:** I did not say we had not done so.

**Mr. Millican:** I like to get it on the record at every opportunity.

**Senator Austin:** I was wondering whether Alberta Energy Corporation was a member.

[Traduction]

nous obtiendrions 100,000 barils de plus. Les consortiums pétroliers du Pacifique pourraient assurer une production de 100,000 autres barils. Il s'agit d'approximation; la troisième raffinerie de sables bitumineux dont la construction actuellement semble être envisagée par Shell, assurerait une production de 100,000 autres barils.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que sa construction semble être envisagée par Shell?

**M. Millican:** Shell Oil, monsieur. Cette société a pris l'initiative en ce qui concerne le projet de construire une troisième raffinerie de sable bitumineux. Puis, Syncrude en construirait probablement une autre, ce qui représenterait 100,000 autres barils.

Vous ne pouvez pas trop "surchauffer" l'économie d'une seule province. Il y a un aspect social qui correspond à tous ces problèmes. Mais ce sont le genre de domaines dont il s'agit. Je suis très certain qu'il y aura simultanément des forages de pétrole en mer et dans la région frontalière, ce qui permettra de constituer des réserves, et au moment approprié le système de livraison entrera en action. Par conséquent, à mon avis, nous pouvons prévenir ce déficit prévu en réinvestissant dans ces domaines aux moyens de mesures fiscales appropriées, et en pensant que les milieux commerciaux et industriels, et le gouvernement vont parvenir à une solution. Nous négocions actuellement.

**Le sénateur Austin:** Combien de membres l'Association canadienne du pétrole compte-t-elle?

**M. Millican:** Nous avons trois catégories de membres, mais nous n'avons que 390 membres qui ont le droit de voter.

**Le sénateur Austin:** Et pour devenir membre quels sont les critères? Faut-il être un producteur de pétrole, un raffineur, ou une société qui en assure la commercialisation, ou quoi?

**M. Millican:** Afin d'être un membre qui a le droit de voter il faut être un producteur, ou une société qui effectue des explorations, ou qui exploite des pipe-lines, ou un expert-conseil, ou avoir des activités dans le domaine du pétrole. S'il s'agit d'une société qui exploite des machines, une société qui effectue des forages, non, elles ne peuvent pas faire partie de notre association. Des banques, des sociétés de fiducie et d'autres appartiennent à une catégorie différente. Fondamentalement, ce sont les exploitants jouant un rôle direct qui sont membres avec droit de vote.

**Le sénateur Austin:** Les principales sociétés, telles que Imperial, Gulf, Shell, British Petroleum, sont-elles membres de votre association?

**M. Millican:** Les multinationales, les sociétés dominées par les Américains, sont membres de notre association, et nous avons tiré de grands avantages des investissements étrangers au Canada.

**Le sénateur Austin:** Je n'ai pas dit que ce n'était pas le cas.

**M. Millican:** J'aime bien le signaler toutes les fois que je le peux.

**Le sénateur Austin:** Je me demandais si Alberta Energy Corporation fait partie de votre association.

[Text]

**Mr. Millican:** No, sir. The only crown company or agency that is a member of our association is Soquip. At the present time PetroCan and the Alberta Energy Corporation are not.

**Senator Austin:** Are they not interested in becoming members?

**Mr. Millican:** The Alberta Energy Corporation has shown no interest. A subsidiary of theirs, a pipeline company, is now a member, and is involved in certain committee sectors with respect to pipeline environmental aspects. The situation of PetroCan is an interesting one. It is an emerging, evolving thing, and it is one of those things that, as you gentlemen will appreciate, has a lot of politics involved in it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there a ball park figure as to the value of the assets of this industry?

**Mr. Millican:** I am sure there is, sir, and we do have that, but I do not have it at my fingertips.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, since we are just picking Mr. Millican's brains and experience, and talking generally, perhaps I could say this. Mr. Millican, you have not referred to the incentives that have been given by the government, through income tax allowances, deductions, fast write-offs, and what-not. Could you comment a little about that aspect of the situation, which I think is a pretty significant government contribution?

**Mr. Millican:** There is no doubt about that, senator. During this period of intense learning, in 1973 and 1974, and perhaps right up until the federal budget of May, 1975, there was constant re-assessing then. As you know, they disallowed the payment of royalties for tax purposes. They in turn increased what they called the resource allowance. Then there are depletion allowances and the last budget came in with another thing with respect to wells costing more than \$5 million to drill. I think the federal government has contributed tremendously to the health of the industry in that general area.

In the province of Alberta they came out with their Alberta petroleum exploration plan of December 12, 1974, which outlined six or seven incentives. It was very timely and necessary for governments to do that at that time, because they were all jockeying for position, and it was important for Alberta to sustain the industry and keep the economy going, and so they made incentives. The federal government realized, perhaps, subsequently, that the deductibility thing was not the correct approach, though they could not withdraw or rescind that concept, but they came in with their additional resource allowances. It is a very technical and complicated financial situation, and I could elaborate on it, sir, but suffice it to say that, yes, governments at all levels have contributed.

[Traduction]

**M. Millican:** Non, Monsieur; Soquip est la seule société ou le seul organisme d'État qui soit membre de notre association. Actuellement, PetroCan et l'Alberta Energy Corporation n'en font pas partie.

**Le sénateur Austin:** Ne voudraient-elles pas y adhérer?

**M. Millican:** L'Alberta Energy Corporation n'a manifesté aucun intérêt à ce sujet. Une de ses filiales, une société d'exploitation de pipe-lines, fait actuellement partie de notre association, et participe aux travaux de certains comités de secteur en ce qui concerne l'incidence des pipe-lines sur l'environnement. La situation de PetroCan est intéressante. Elle évolue et comme vous vous en rendez compte, la politique influe fortement sur son attitude.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y a-t-il un chiffre approximatif quant à la valeur des actifs de cette industrie?

**M. Millican:** Je suis sûr qu'un tel chiffre a été établi, monsieur, et nous avons ce renseignement, mais je ne l'ai pas ici.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puisque nous ne faisons qu'interroger M. Millican en fonction de son expérience, et que la discussion ne porte sur aucun point en particulier, je pourrais peut-être faire la déclaration suivante. Monsieur Millican, vous avez parlé des stimulants accordés par le gouvernement, au moyen d'abattements et de déductions fiscales, d'immobilisations accélérées, et autres. Pourriez-vous formuler quelques observations sur cet aspect de la situation, qui, à mon avis constitue une contribution assez importante du gouvernement?

**M. Millican:** Il n'y a pas de doute à ce sujet, sénateur. Au cours de la période où on étudia la situation, en 1973 et en 1974, et peut-être jusqu'au budget fédéral de mai 1975, on a procédé constamment à une réévaluation. Comme vous le savez, le gouvernement a interdit de déduire des impôts les paiements de redevance. En contrepartie, il a augmenté ce qu'il appelle la déduction pour ressources. Puis il a établi des déductions pour épuisement, et dans le dernier budget il a prévu un autre avantage fiscal qui touche les puits dont le forage coûte plus de 5 millions de dollars. Je pense que le gouvernement fédéral a contribué considérablement à la prospérité de notre industrie dans ce domaine général.

En Alberta, le gouvernement a présenté son programme du 12 décembre 1974 relatif à l'exploration pétrolière en Alberta, dans lequel six ou sept stimulants étaient indiqués. Pour les gouvernements, il était opportun et nécessaire de le faire à ce moment-là, parce qu'ils essayaient chacun d'étendre leur influence dans ce domaine, et il était important que l'Alberta soutienne son industrie et assure le maintien de l'activité économique; par conséquent, elle a établi des stimulants. Peut-être qu'ultérieurement le gouvernement fédéral s'est rendu compte que les déductions ne constituaient pas la méthode appropriée, bien qu'il ne pouvait pas retirer ou annuler ce principe, mais il a introduit les déductions supplémentaires pour ressources. Il s'agit d'une situation financière très compliquée, je ne peux pas m'étendre sur ce sujet, mais on peut se contenter de dire que les gouvernements à tous les échelons ont en effet contribué à l'essor de notre industrie.



[Text]

**Senator Buckwold:** The point I am really making is that the 321 per cent increase—I think that is what you said, or something like that—in the federal take out of a barrel of oil, to quite a large extent, is being eroded by a variety of losses to the government in revenue, which would otherwise have been taxable, not in the hands of the oil companies but in the hands of individuals, and so on, who are investing. Many of us have, for example, invested in these exploration companies that give you a 100 per cent write-off, literally, for the money spent, and I would guess the federal treasury has paid out, in that way, probably hundreds of millions of dollars in what would otherwise have been revenue. I am only putting the balance in so that we get a fair picture of the situation.

**Mr. Millican:** I think that is a fair comment, and I cannot give you a relative figure or percentage. There is no doubt about it that since other industries and private people have been able to invest there is less immediate revenue to the federal government; but there is probably long-term revenue through gains taxes and increased personal revenues. It all helps to stimulate the economy, however, and re-investment in Canada. I have to acknowledge that I support the actions of the government in the last two or three years.

**Senator Cook:** Would it be fair to say at this time that there is more co-operation and understanding among the three levels of government than there was three years ago when windfall profits first came into existence?

**Mr. Millican:** With deference, I never could accept the idea of windfall profits; but I can definitely state that from the time of OPEC and all its problems there has been a tremendous improvement in government-industry relations at all levels.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I wish we could get some of this into the press, you know, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** The press is right over there.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Because this is a very valuable view we have had expressed here, and it certainly helps the committee in other areas as well as this one.

**Senator Laird:** Mr. Millican, you said that the Canadian Petroleum Association aspired to making Canada self-sufficient in this area. I think the year you used was 1990.

**Mr. Millican:** About then, yes, sir.

**Senator Laird:** But I rather took it that this was dependent upon the price rising in Canada to the world price, and so far as you are concerned, without as much taxation. Am I right in that assumption?

**Mr. Millican:** Yes, I think that is correct. The price has to go up. The residual dollars to the industry have to be sufficient to increase the investment. The more re-investment the greater

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** L'argument que je présente porte sur le fait que l'augmentation de 321 p. 100, je pense que c'est le pourcentage que vous avez indiqué, des taxes prélevées par le gouvernement fédéral sur un baril de pétrole, est en très grande partie réduite par diverses pertes de recettes que subit le gouvernement, lesquelles auraient autrement été imposables, non pas au niveau des compagnies pétrolières, mais à celui des particuliers et des investisseurs. Par exemple, un grand nombre d'entre nous ont investi dans ces sociétés qui effectuent des explorations, et qui vous donnent littéralement un amortissement de 100 p. 100 pour les dépenses assumées, et je pense que le trésor fédéral a versé probablement de cette façon des centaines de millions de dollars qui autrement auraient constitué des recettes fiscales. Je ne fais que dresser le bilan afin que nous ayons une vue objective de la situation.

**M. Millican:** Je pense que votre observation est juste, mais je ne peux pas vous indiquer de chiffre relatif ou de pourcentage. Il est certain que puisque d'autres industries et des particuliers ont été en mesure d'investir, les recettes directes du gouvernement fédéral ont diminué, mais il y a probablement des recettes à long terme provenant des impôts sur les gains et sur les revenus accrus des particuliers. Toutefois, tous ces facteurs aident à stimuler l'économie et à réinvestir au Canada. Je dois admettre que j'appuie les mesures prises par le gouvernement au cours des deux ou trois dernières années.

**Le sénateur Cook:** Serait-il juste de dire qu'actuellement, il y a davantage de coopération et de compréhension entre les trois échelons de gouvernement qu'il y a trois ans, lorsque des gains fortuits ont pour la première fois été réalisés?

**M. Millican:** En toute déférence, je n'ai jamais pu accepter l'idée de gains fortuits; mais je peux affirmer que depuis la constitution de l'OPEP et tous les problèmes qui en ont découlé, les relations entre le gouvernement et notre industrie se sont améliorées considérablement à tous les niveaux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'aimerais que nous puissions faire publier ces déclarations dans la presse, monsieur le président.

**Le vice-président:** Les représentants de la presse sont là-bas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Parce que c'est une opinion très intéressante qui a été exprimée ici, et elle aide certainement notre Comité dans ses travaux, dans plus d'un domaine.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Millican, vous avez déclaré que l'Association canadienne du pétrole souhaitait faire parvenir le Canada à l'autarcie dans le domaine du pétrole. Je pense que vous avez cité 1990.

**M. Millican:** Approximativement cette année-là, oui, monsieur.

**Le sénateur Laird:** Mais j'ai plutôt compris que c'était à condition qu'au Canada, le prix du pétrole soit porté au niveau du prix international, et à votre avis, en diminuant l'impôt qui le frappe. Mon hypothèse est-elle juste?

**M. Millican:** Oui. Le prix doit augmenter, les bénéfices que réalise notre industrie doivent être suffisants pour permettre d'accroître les investissements. Plus on réinvestit, plus il est

[Text]

the probability of finding more reserves. That is on a conventional basis, not on the basis of artificials and synthetics. I am talking about operating in heavy oil and oil sands and huge capital investment projects. There are current research development projects going on along with that, and we, as an industry, prefer to use the term "self-sufficiency". That is our target. We think it is attainable. The government currently talks about self-reliance. Self-reliance is a percentage of 100 per cent. It is a semantic type of thing. We think the other is more optimistic, and we think it is more attainable.

**Senator Laird:** It depends upon no increase in either provincial or federal tax, does it not? If you get up to the world price, but your taxes increase heavily, then the chances of becoming self-sufficient are reduced greatly.

**Mr. Millican:** When I was answering the question of Senator Austin, I was explaining that we did foresee an earlier reapportionment of the revenue split. If we were to get a larger portion of the revenue split, I am convinced we would reinvest it. I was referring to the Petroleum Associations Act with which we are all familiar, which has a multitude of safeguards, and you as politicians and leaders can monitor us to see that we are not hoodwinking you. I appreciate very much the amendments offered by this august body in that bill.

**The Deputy Chairman:** Any other general questions at this time?

**Mr. Millican:** Mr. Chairman, I would just like to make four general observations respecting our philosophy on the Canadian competitive policy:

1. Our association fully supports the basic objectives of Canadian competition policy as outlined in the preamble of Bill C-13. We believe that the national interest and the interest of individual Canadians will be best served by providing an economic environment which is conducive to the efficient allocation and utilization of society's resources;

2. In addition, we are fully committed to the creation and maintenance of a flexible, acceptable and dynamic Canadian economy. This must be a system that protects freedom of economic opportunity and choice while at the same time discourages unnecessary concentration in the predatory exercise of economic power. This is also a basic aspect of Canadian competition policy;

3. At a time when the already highly-regulated resource sector is expected to assume major responsibility in meeting Canadian needs, the association considers it essential that any legislation which impacts on the resource related activities be fair, clearly defined, understandable, and capable of precise application;

4. The resource sector is, and will continue to be one of the most capital and risk-intensive centres of Canadian industry. It is, therefore, fundamental that decision-making in our area not be subject to vague and imprecise legislation that allows for bureaucratic interpretation.

[Traduction]

probable qu'on trouvera davantage de réserves. Il s'agit de produits conventionnels, et non pas de produits synthétiques. Je parle d'exploitation du pétrole lourd, des sables bitumineux et de projets d'immobilisation d'envergure. Actuellement on effectue simultanément des travaux de recherche et de développement, et nous autres en tant qu'industrie, nous préférons employer le terme «d'autarcie», c'est notre objectif, et nous pensons qu'il est réalisable. Actuellement le gouvernement parle d'indépendance dans ce domaine, il s'agit là de pourcentage de 100 p. 100. Il s'agit donc d'un choix de terme. Nous croyons que l'autre est plus optimiste et que l'objectif est plus réalisable.

**Le sénateur Laird:** Mais il faudrait pour cela qu'il n'y ait pas d'augmentation des taxes provinciales ou fédérales, n'est-ce pas? Si vous atteignez le prix mondial mais que vos taxes augmentent considérablement, vos chances de devenir autonome diminue grandement.

**M. Millican:** Lorsque j'ai répondu à la question du sénateur Austin, j'ai expliqué que nous prévoyons une répartition rapide des profits. Si nous obtenions une plus grande part de la répartition de profits, je suis persuadé que nous la réinvestirions. Je voulais évidemment parler de la Loi sur les associations pétrolières que nous connaissons tous et qui contient une multitude de garanties et vous, en tant qu'hommes politiques et chefs, pouvez veiller à ce que nous ne vous trompions pas. J'apprécie beaucoup les amendements proposés par votre auguste comité.

**Le président suppléant:** Avez-vous d'autres questions générales à poser maintenant?

**M. Millican:** Monsieur le président, j'aimerais simplement formuler quatre observations assez générales concernant notre attitude envers la politique concurrentielle du Canada:

1. Notre association approuve entièrement les objectifs de base de la politique concurrentielle du Canada tels qu'énoncés dans le préambule du bill C-13. Nous croyons que le meilleur moyen de promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens est d'instaurer des conditions économiques qui favorisent l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société;

2. En outre, nous nous engageons à appuyer pleinement tout effort visant à créer les conditions d'une économie canadienne souple et dynamique. Il doit s'agir, en outre, d'un système qui protège la liberté et la libre entreprise en décourageant la concentration inutile et les abus du pouvoir économique. Cela est également un aspect essentiel de la politique de concurrence du Canada;

3. À une époque où on s'attend du secteur hautement réglementé des ressources qu'il assume la responsabilité de satisfaire les besoins du Canada, l'association considère essentiel que tout texte législatif régissant les activités liées aux ressources soit équitable, clairement défini, compréhensible et susceptible d'être appliqué avec précision;

4. Le secteur des ressources est, et continuera d'être, l'un des centres les plus importants et présentant le plus de risques de l'industrie canadienne. Par conséquent, il est essentiel que la prise de décisions dans notre secteur économique ne soit pas



[Text]

Mr. Chairman, honourable senators, the philosophies which I have just presented are compatible in the sense that a balance between institutions must be achieved without frustrating growth and change. Common ground must be found and competition legislation must contribute to this national effort.

Mr. Chairman, I would now propose, with your permission, to have Mr. Gordon Lade present a statement outlining our specific concerns on Bill C-13.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Millican. Mr. Lade, I understand that you wish to speak to the brief which you submitted to this Committee.

**Mr. Lade:** Yes, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Particularly the table of contents summarizing six particular matters.

**Mr. Lade:** I might just say, Mr. Chairmann, that as you are aware, the Canadian Petroleum Association appeared last summer both before this Committee and before the house committee, and we filed a very detailed brief dealing with all aspects of the predecessor Bill C-42. At that time we made something like 50 recommendations. I would say that most of our concerns were dealt with most favourably by both the Senate committee report and by the House committee report. Of course, they have not all been translated into the language of Bill C-13.

Today our intention is really to supplement that brief, and we are not attempting to review in detail Bill C-13, but rather we focus on six particular areas of concern. We still have concern with respect to certain other matters which we raised with respect to Bill C-42 that have not been incorporated in Bill C-13. We look upon this presentation today as more of a supplementary presentation.

The first concern that we have expressed in our brief is with respect to the appeal or review procedure. A recommendation in this regard is on page 2 of our brief. Perhaps I might just read it into the record. We say that:

1. *All* Board orders in the areas of mergers, monopolization, joint monopolization and specialization agreements should be subject to cabinet review without the requirement of prior Ministerial recommendation, and that the cabinet possess the power to modify as well as annul such Board orders.

We look upon cabinet review with respect to these matters dealing with the structure and concentration in our industry as being a very favourable step. We are concerned that there still is a condition attached to the cabinet review, and that is it must be based on the minister's recommendation. We would recommend that ministerial recommendation be dispensed with. Alternatively—and I think this recommendation was made to this committee by Imperial Oil Limited—rather than a cabinet review with respect to these particular orders which deal with things like dissolution of orders and divestiture of assets, we recommend that the cabinet actually be empowered

[Traduction]

assujettie à des textes législatifs vagues et peu précis qui ouvrent la voie aux interprétations bureaucratiques.

Monsieur le président et honorables sénateurs, les concepts que je viens d'exposer sont compatibles en ce sens qu'on doit réaliser l'équilibre entre les institutions sans entraver la croissance et l'évolution. Il faut chercher un point de rencontre et la loi sur la concurrence doit contribuer à cet effort national.

Monsieur le président, je propose maintenant, avec votre autorisation, de demander à M. Gordon Lade de présenter son exposé qui explique nos préoccupations au sujet du bill C-13.

**Le président suppléant:** Merci, Monsieur Millican. Monsieur Lade, vous voudriez donc nous parler du mémoire que vous avez soumis à ce Comité.

**M. Lade:** Oui, Monsieur le président.

**Le président suppléant:** Et c'est au sujet de la table des matières qui résume six questions bien précises?

**M. Lade:** Je veux seulement dire, Monsieur le président, que comme vous le savez déjà la Canadian Petroleum Association a comparu l'été dernier devant le Comité et celui de la Chambre des communes et nous avons soumis un mémoire très détaillé sur tous les aspects du Bill C-42 qui a précédé celui-ci. Nous avons alors présenté environ 50 recommandations. Le rapport du Comité sénatorial et celui du Comité de la Chambre a parlé en termes très favorables de nos préoccupations. Bien entendu, elles n'ont pas encore été toutes adaptées au Bill C-13.

Notre intention aujourd'hui est de compléter ce mémoire. Nous ne comptons pas passer en revue les détails du bill C-13, mais plutôt nous limiter à six questions bien précises. Nous nous intéressons toujours à certains aspects du bill C-42 qui n'ont pas été intégrés au bill C-13. Nous considérons donc notre exposé d'aujourd'hui comme étant une présentation supplémentaire.

La première question sur laquelle nous nous sommes penchés dans notre mémoire est celle de la procédure d'appel ou de révision. Vous trouverez une recommandation à ce sujet à la page 2 de notre mémoire. Je vais vous la lire pour qu'elle soit consignée au procès-verbal. La voici:

1. *Toutes* les ordonnances concernant les fusions, les monopoles, les monopoles conjoints et les accords de spécialisation devraient faire l'objet de révision par le Cabinet sans que la recommandation préalable du ministre ne soit nécessaire et le Cabinet doit être habilité à modifier ou à annuler ce genre d'ordonnance.

Nous considérons la révision par le Cabinet en ce qui concerne la structure et la concentration de notre industrie comme une mesure valable. Toutefois, nous nous préoccupons du fait qu'une condition reste liée à la révision par le Cabinet: à savoir, la recommandation préalable du ministre. Nous recommandons de supprimer cette procédure. Il serait préférable que le Cabinet soit habilité à émettre ce genre d'ordonnance et que le Conseil se contente de présenter une recommandation au ministre, plutôt que de s'en remettre à la révision du Cabinet en ce qui concerne les ordonnances concernant la dissolution ou la dépossession d'actifs. Je crois que la

[Text]

to make the order and the board only make a recommendation to the minister. The minister would then have to take that recommendation forward to the cabinet.

**The Deputy Chairman:** The minister being the Minister of Consumer and Corporate Affairs?

**Mr. Lade:** Yes. That is an alternative, and that is essentially the way the Foreign Investment Review Agency works at the present time.

**Mr. R. J. Cowling, Adviser to the Committee:** That is not mentioned in your brief.

**Mr. Lade:** No. Our basic problem is the requirement of there being a ministerial recommendation before the review can take place.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** How would you expect the order to get before the cabinet if it is not brought by the minister responsible?

**Mr. Lade:** It would have to be brought by the minister, I recognize that, senator. Our concern here, and I think it is also a concern think it is a concern expressed by the Canadian Manufacturers Association, the minister now has the discretion as to whether he would, in fact, bring forward the order for review.

**The Deputy Chairman:** You mean the board would make a recommendation and then, in the minister's discretion, that recommendation might or might not be taken forward to the cabinet who would have the power, finally, to either accept or reject or modify the recommendation?

**Mr. Lade:** That is what Bill C-13 provides.

**Mr. W. R. Prueter, Counsel, Gulf Oil Canada Limited:** Looking specifically at the particular section we are considering—

**The Deputy Chairman:** Can you tell me the section?

**Mr. Prueter:** Section 31.9(1) at the present time under bill C-13 a review by the Governor in Council only on the prior recommendation of the Minister of Consumer and Corporate Affairs of the specific orders referred to in the section. Your question related to the mechanism of getting that order forward and, as we did in our last brief, we have suggested that there in some precedent for a review by the Governor in Council or the cabinet directly upon the petition of any party.

You will recall at page 23 of the interim report of the Senate respecting Bill C-42, this was clearly recognized. We consider there is some precedent for a suggestion that there not be any condition precedent to the bringing forward for cabinet review these particular orders of the board.

At the present time under clause 31.91 the Minister could simply refuse to bring such orders forward on the basis that these was to be no recommendation forthcoming and therefore there would be no effective review in respect of these matters.

[Traduction]

Société *Imperial Oil Limited* a soumis une recommandation analogue à ce Comité. Il suffirait alors que le ministre présente cette recommandation au Cabinet.

**Le président suppléant:** Vous voulez évidemment parler du ministre de la Consommation et des Corporations?

**M. Lade:** Oui, c'est là une solution et c'est essentiellement de cette façon que travaille l'Agence d'examen de l'investissement étranger à l'heure actuelle.

**M. R. J. Cowling, conseiller auprès du Comité:** Il n'en est pas fait mention dans votre mémoire.

**M. Lade:** Non, notre problème de base découle de l'exigence voulant qu'une recommandation ministérielle soit formulée avant de pouvoir procéder à une révision.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment pouvez-vous espérer que l'ordonnance sera soumise au Cabinet si le ministre responsable néglige de le faire!

**M. Lade:** En effet, elle devrait être soumise par le ministre, sénateur. Ce qui nous préoccupe ici, et je crois que c'est également le cas de l'Association des manufacturiers canadiens, c'est que le ministre a maintenant le pouvoir discrétionnaire de soumettre l'ordonnance à révision.

**Le vice-président:** Vous voulez dire que la Commission formulerait une recommandation et qu'ensuite, à la discrétion du ministre, elle pourrait être ou non transmise au Cabinet qui aurait le droit en fin de compte de l'accepter, de la rejeter ou de la modifier?

**M. Lade:** C'est ce que prévoit le bill C-13.

**M. W. R. Prueter, expert-conseil, Gulf Oil Canada Limited:** En examinant de façon plus précise l'article particulier dont il est question . . .

**Le vice-président:** De quel article s'agit-il?

**M. Prueter:** A l'heure actuelle, aux termes du paragraphe 31.9(1) du bill C-13, une révision de la part du gouvernement en conseil ne peut être effectuée qu'après recommandation préalable du ministre de la Consommation et des Corporations, relativement aux ordonnances précises dont il fait mention dans l'article. Votre question avait trait au mécanisme de transmission de cette ordonnance; comme nous l'avons indiqué dans notre dernier mémoire, nous avons exprimé l'avis qu'il existe un précédent aux fins de révision par le gouverneur en conseil ou le Cabinet, dès qu'une partie en a formulé la requête.

Vous vous souviendrez qu'à la page 23 du rapport provisoire du Sénat concernant le bill C-42, ce principe était clairement admis. Nous considérons qu'il y a un précédent et qu'il ne devrait y avoir aucune condition préalable à la soumission, aux fins de révision par le Cabinet, de ces ordonnances particulières de la Commission.

A l'heure actuelle, aux termes de l'article 31.91, le ministre pourrait simplement refuser de transmettre ces ordonnances sous prétexte qu'il n'y a pas de recommandations à venir et qu'en conséquence, il n'y aurait pas de révision efficace de ces questions.



[Text]

**Senator Buckwold:** Would that mean then that the board order would apply?

**Mr. Prueter:** Yes, it would be final, binding, and in effect not appealable—

**Senator Buckwold:** If the minister decided that he did not want to go any further insofar as a board order could affect your industry or any other by referring it to the cabinet, then it would just be dropped?

**Mr. Prueter:** That is our interpretation of the clause. I might make this comment; our committee felt that we would deal with this issue first, that is the issue of appeals, because as an issue it really relates to the more general concerns we have as to the wide powers which both the advocate and the board appear to have under this bill. We consider that it is difficult to understand why there is not a full, clear appeal procedure, at the very least, under this act and therefore our committee directed its attention to the appeal issue at the outset. We have made more than just that one recommendation, but this is a very important and central recommendation.

**Senator Laird:** Could I interrupt you to ask if you have more confidence in this type of appeal procedure than you would have in an appeal procedure to the courts, say the Federal Court?

**Senator Cook:** They are asking that question too.

**Mr. Prueter:** I think, senator, our recommendations are concurrent recommendations. We are recommending both. It is our position that we would like to see a full, clear right of appeal on the merits on questions of fact and law to the Federal Court of Appeal, if that is an appropriate body, that being a full and clear judicial appeal rather than a review process, but we are recommending both procedures.

**Senator Laird:** But you want, of course, more flexibility than the court might be able to give you if it is confined, as it is normally, to legal questions?

**Senator Cook:** Did we not recommend that too?

**Mr. Cowling:** Yes.

**Mr. Prueter:** And there is adequate precedent, I might say, for that procedure. The question was raised as to whether this recommendation was unusual in any way, but the National Transportation Act, as an example of the general procedure, shows that this has been done. That statute is adequate precedent for the right to establish the appeal procedure we recommend.

**The Deputy Chairman:** If I remember correctly, we said that ourselves.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** Mr. Prueter, would your point on this be met if in clause 31.91 on page 54 of the bill, you used this language: "the Governor in Council, on the report"—rather than "the recommendation"—"of the Minis-

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifierait-il que l'ordonnance de la Commission s'appliquerait?

**M. Prueter:** Oui, elle serait définitive, et ne pourrait en effet pas faire l'objet d'un appel.

**Le sénateur Buckwold:** Si le ministre décidait qu'il ne veut pas aller plus loin dans la mesure où une ordonnance de la Commission pourrait avoir des répercussions sur votre industrie, ou toute autre, en la transmettant au Cabinet, elle serait alors abandonnée?

**M. Prueter:** C'est là notre interprétation de l'article. Je pourrais formuler la remarque suivante: notre comité a été d'avis que nous devions nous occuper de cette question en premier lieu, c'est-à-dire les appels, car il s'agit d'une question qui se rattache vraiment aux préoccupations d'ordre plus général que nous avons au sujet des pouvoirs étendus dont semblent jouir l'administrateur et la Commission en vertu du présent bill. Nous considérons qu'il est difficile de comprendre pourquoi il n'y a pas au moins, en vertu de cette loi, une procédure complète et claire. En conséquence, dès le début, notre Comité a consacré son attention à la question de l'appel. Nous avons formulé plus d'une seule recommandation, mais celle-ci est extrêmement importante et fondamentale.

**Le sénateur Laird:** Puis-je vous interrompre pour vous demander si ce type de procédure en matière d'appel vous inspire plus de confiance que ça ne serait le cas dans une procédure d'appel auprès des tribunaux, disons la Cour fédérale?

**Le sénateur Cook:** Ils posent également cette question.

**M. Prueter:** Je pense que nos recommandations sont parallèles. Nous les recommandons toutes les deux. Nous aimerions voir un droit d'appel intégral et clair sur le bien-fondé des questions de fait et de droit soumises à la Cour d'appel fédérale, s'il s'agit de l'organisme compétent; c'est-à-dire un appel judiciaire complet et clair, plutôt qu'une procédure de révision; toutefois nous recommandons les deux méthodes.

**Le sénateur Laird:** Bien entendu, vous désirez davantage de souplesse que ne pourrait vous en donner la Cour si elle se limitait, comme c'est le cas d'ordinaire, aux questions légales?

**Le sénateur Cook:** Avons nous également formulé cette recommandation?

**M. Cowling:** Oui.

**M. Prueter:** Et je peux dire qu'il existe un précédent valable à cette procédure. On a demandé si cette recommandation était inhabituelle mais, à titre d'exemple de procédure générale, la Loi nationale sur les transports montre que cela a déjà été utilisé. Cette loi constitue un précédent valable à l'établissement de la procédure d'appel que nous recommandons.

**Le vice-président:** Si je me souviens bien, c'est nous qui avons déclaré cela.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Prueter, seriez-vous satisfait si, à l'article 31.91, page 55 du Bill, vous utilisiez le langage suivant: «Le gouverneur en conseil, sur rapport, plutôt que «sur la recommandation», que le ministre

[Text]

ter of Consumer and Corporate Affairs made within sixty days following the making of the order, shall review the order . . .”

I do not propose to redraft this without looking at the whole clause, but these few words seem to indicate what you want to achieve—namely, that it is not in the discretion of the minister to refer the matter to cabinet; he must do it within sixty days and then the cabinet shall make a decision. I would hope that what I have suggested is not to be watered down somewhat by the subsequent provisions of the clause, but this is the point you want to make, I take it.

**Mr. Lade:** That is the thrust of our recommendation, and without attempting to redraft it here, it would remove that discretion.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** In our report on this we took a pretty dim view on appeals to cabinet, as Senator Laird has pointed out, and for very practical reasons. But there may be occasions when it may be necessary to send to cabinet an order of this kind, that can drastically affect the economy.

**Mr. Cowling:** I think that is what the Senate committee's report said, and it endorses also the full right of appeal to the Federal Court, as the gentleman said. There is some precedent for that under the National Transportation Act, as has been mentioned. There, for example, there is an appeal to the cabinet and an appeal to the courts. The appeal to the cabinet under that act, I think—and I think this is what you really want in this particular case—is at the instance of any party who feels himself aggrieved. I do not think there is a formal procedural mechanism set out, but the cabinet is empowered to review the decision, and whether cabinet is motivated to do so by the minister, or by somebody in the government, or by one of the parties, is immaterial. I rather thought that was what the witness was trying to get at.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** I did not get that impression. Any of the parties to the proceedings or to the hearings before the board can advocate consideration by the cabinet? That is not immaterial.

**Mr. Lade:** That would be our recommendation, senator.

**Senator Buckwold:** What I am trying to get clear in my mind is that if every board order involving merger or monopolization agreements had to go, on recommendation, to the cabinet, with or without ministerial recommendation, it could be a very onerous job for the cabinet. It could involve some very small things too. Secondly, I am wondering how that would help you. You are not going to appear before the cabinet. The cabinet would simply get a document and look at it.

**Mr. Lade:** If I could clarify that, Senator Buckwold, it is not all court orders that under Bill C-13 would go for cabinet review, only certain ones—those dealing with divestiture, dissolution and mergers.

[Traduction]

de la Consommation et des Corporations fait dans les 60 jours de l'ordonnance, peut réviser l'ordonnance . . .»

Je n'ai pas l'intention de procéder à une nouvelle rédaction sans examiner la totalité de l'article, mais ces quelques mots semblent indiquer le but que vous cherchez à atteindre, à savoir que le Ministre n'a pas toute latitude pour renvoyer l'affaire au Cabinet; il doit le faire dans un délai de 60 jours et le Cabinet ensuite prend une décision. J'espère que ce que j'ai proposé ne sera pas quelque peu atténué par les dispositions suivantes de l'article, mais si c'est là le point où vous voulez en venir, je l'admets.

**M. Lade:** L'objectif de notre recommandation, sans essayer de procéder ici à une nouvelle rédaction, éliminerait ce pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans notre rapport, comme l'a signalé le sénateur Laird, nous avons envisagé sans enthousiasme les appels au Cabinet et ceci pour des raisons très pratiques. Toutefois, il y a des occasions où il peut être nécessaire d'adresser au Cabinet une ordonnance de ce genre et susceptible d'avoir de graves répercussions sur l'économie.

**M. Cowling:** Je pense que c'est ce qu'a déclaré le rapport du Comité du Sénat et il approuve également entièrement le droit d'appel à la Cour fédérale, comme on l'a fait remarquer. Il existe à cet égard un précédent en vertu de la Loi nationale sur les transports, que nous avons déjà mentionnée. A titre d'exemple, on y trouve un appel adressé au Cabinet et un autre aux tribunaux. L'appel adressé au Cabinet aux termes de la Loi, et je crois que c'est ce qui vous intéresse vraiment dans ce cas particulier, est formulé à la demande de toute partie qui s'estime lésée. Je ne pense pas qu'il y ait un mécanisme officiel de procédure qui soit établi mais le Cabinet a le pouvoir de réviser la décision et le fait qu'il soit motivé à le faire par le Ministre, par quelqu'un du gouvernement, ou par une des parties est sans importance. Je pense plutôt que c'était là où voulait en venir le témoin.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je n'ai pas cette impression. N'importe laquelle des parties, lors des délibérations ou des audiences devant la Commission peut invoquer l'examen par le Cabinet? Cela n'est pas négligeable.

**M. Lade:** C'est ce que nous recommanderions sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que j'essaye de préciser dans mon esprit, c'est que, si chaque ordonnance de la Commission portant sur des accords de fusion ou de monopolisation, doit être adressée, sur recommandation, au Cabinet, avec ou sans recommandation ministérielle, cela risque de s'avérer un travail très onéreux pour le Cabinet. Des éléments peu importants pourront également se glisser. En second lieu, je me demande comment cela vous aiderait. Vous n'allez pas comparaître devant le Cabinet. Ce dernier recevrait simplement un document et l'examinerait.

**M. Lade:** Si je peux préciser la question, sénateur Buckwold, ce n'est pas toutes les ordonnances judiciaires qui seraient soumises à la révision du Cabinet aux termes du Bill C-13. Ce serait uniquement le cas de quelques-unes qui ont trait aux dépousses, aux dissolutions et aux fusions.



[Text]

**Senator Buckwold:** You have recommended here all orders of mergers, monopolizations, joint monopolizations and specialization agreements.

**Mr. Lade:** I think we would be content if the orders specifically referred to now in the clause were the ones to go forward to cabinet without ministerial discretion. We are not suggesting all orders.

**Senator Buckwold:** But then the next question is this, how would this help you? You would have the cabinet looking at it, but unless, as I say, they had a hearing—and knowing the pressures on cabinet I am wondering how realistic that is—how would that help you?

**The Deputy Chairman:** But, senator, the clause is fairly restrictive. The wording is “makes an order . . . directing a person to dissolve a merger, to dispose of assets or not to proceed with a merger.”

**Senator Connolly (Ottawa West):** I would think you can conceive of cases involving mergers, joint monopolizations and so on—the four categories mentioned here—where, if the board order were allowed to stand, there would be a severe disruption in the economy of the country; and while they may have the right to go to the Federal Court of Appeal, I can see that perhaps economic policies could be so severely upset by these things that it would be for the cabinet itself to have some input into it, and I think that is what you are trying to get at.

**Senator Laird:** That is what I tried to suggest.

**Senator Flynn:** Yes, but not an automatic review.

**Mr. Cowling:** Not an automatic review.

**Senator Flynn:** You want to give discretion to the cabinet to change the order.

**Senator Buckwold:** That is the point I am making, but it was said much better by Senator Connolly.

**Senator Flynn:** The cabinet could do it.

**Senator Buckwold:** I would guess even without any change, if it were that serious a blow to the economy, I think cabinet would be looking at it in any case. Obviously, there would be pressure on them.

**Senator Flynn:** But the cabinet has to have the power to do that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, it has to be provided in the clause.

**Senator Flynn:** It has to be provided.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is one point about this that still escapes me. The mechanism provided in the clause says that the Minister of Consumer and Corporate Affairs shall be the minister responsible for bringing the matter to cabinet after the order is made, but there is nothing in the clause, as I read it, or in your recommendation, that gives any authority or power to one of the parties to ensure that this is done. Perhaps something escapes me. Do you see it? They have the right to appeal to the courts in the normal

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez parlé ici de toutes les ordonnances de fusion, de monopolisation, de monopolisations conjointes et d'accords de spécialisation.

**M. Lade:** Je pense que nous serions satisfaits si les ordonnances dont il est fait en ce moment mention de façon précise dans l'article étaient celles devant être adressées au Cabinet, sans pouvoir discrétionnaire de la part du ministre. Nous ne proposons pas toutes les ordonnances.

**Le sénateur Buckwold:** Mais ici, se pose la question suivante, en quoi cela vous aidera-t-il? Le Cabinet procédera à un examen mais en quoi cela vous aidera, à moins qu'il y ait une audience, et connaissant les pressions exercées sur le Cabinet, je me demande dans quelle mesure cela est réaliste?

**Le vice-président:** Mais, sénateur, l'article est très restrictif. Le libellé est le suivant «rend une ordonnance . . . enjoignant une personne de dissoudre une fusion, de liquider des éléments d'actif ou lui interdisant de procéder à une fusion».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que vous pouvez concevoir des cas qui englobent des fusions, des monopolisations conjointes etc., c'est-à-dire les quatre catégories mentionnées ici et où si l'on maintenait l'ordonnance de la Commission, il y aurait une grave dislocation de l'économie du pays. Même s'il y avait possibilité de s'adresser à la Cour d'appel fédérale, la politique économique pourrait peut-être tellement bouleversée par ces choses qu'il incomberait au Cabinet lui-même d'apporter sa contribution, et je pense que c'est là où vous voulez en venir.

**Le sénateur Laird:** C'est ce que j'ai essayé de proposer.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il ne s'agit pas d'une révision automatique.

**M. Cowling:** Non, pas d'une révision automatique.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez accorder au Cabinet le pouvoir discrétionnaire de modifier l'ordonnance.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que j'essayais de faire valoir, mais le sénateur Connolly l'a exprimé mieux que moi.

**Le sénateur Flynn:** Le Cabinet pourrait le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Je suppose que même sans modifications, si cela entraînait de graves conséquences pour l'économie, le Cabinet étudierait la question de toute manière. De toute évidence, il y aurait des pressions.

**Le sénateur Flynn:** Mais le Cabinet doit avoir le pouvoir de faire cela.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, ça doit être prévu dans l'article.

**Le sénateur Flynn:** Ça doit être prévu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y a une question à ce sujet qui m'échappe encore. Le mécanisme prévu dans l'article dit que le ministre de la Consommation et des Corporations doit soumettre la question au Cabinet après remise de l'ordonnance, mais rien dans l'article, tel que je lis, ou dans votre recommandation, ne confère à quiconque l'autorité ou le pouvoir de s'assurer que cela est fait. Il y a peut-être quelque chose qui m'échappe. En cas d'acceptation de votre deuxième recommandation et de la recommandation de notre rapport, il

[Text]

way if your second recommendation is accepted, and if the recommendation of our report is accepted, but how would they take the initiative to get the matter before the cabinet if, say, the Minister of Consumer and Corporate Affairs simply sat on his hands?

**Mr. John L. Lewis, Adviser to the Committee:** You would first have to give the cabinet the power to do it. Secondly, I think you would say that the request to cabinet to invoke that power must be made within a certain time, and that if the request was made the cabinet must do it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But you would have to have a whole new revision of the clause to achieve that purpose, because at the moment it is restricted.

**Mr. Lewis:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is optional to the minister to make the recommendation. If you adopt something along the line of what I suggested, compelling the minister to do it, at least the minister has to make the report. But that still does not do anything for the party unless the party to the proceedings before the board is satisfied that his interest will be looked after by the action of the minister.

**Mr. Lewis:** Instead of "on the recommendation of the minister", I think you would say it would be at the instigation of any party aggrieved, and who had appeared before the board in respect of the board order that had been made.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You could do it the other way, perhaps requiring the minister to make a report, not a recommendation, on the order within 60 days.

**Mr. Lade:** That is the alternative. While it is not in our recommendation or submission, I alluded to that being the procedure under the Foreign Investment Review Agency. Rather than having this as a review procedure, it would be a case where the cabinet would have to make these particular orders. We are talking about a restricted number of orders, these very important ones.

**Mr. Lewis:** Your alternative is really quite a radical departure from the concept that is laid down here. I can see it is really quite different. There the cabinet would be the only body that had the power really to make the order at all.

**Mr. Lade:** That is right.

**Mr. Lewis:** The board would conduct a hearing and would give some advice, or make a recommendation. It would then be up to the cabinet either to accept or reject that recommendation, or modify it in some way.

**Senator Flynn:** All orders?

**Mr. Lewis:** All orders. This is the alternative suggestion that the association is making.

**The Deputy Chairman:** This is paragraph 2.

**Mr. Lewis:** No.

[Traduction]

y aura un droit d'appel normal devant les tribunaux, mais comment pourra-t-on prendre l'initiative de porter l'affaire devant le Cabinet, si, par exemple, le ministère de la Consommation et des Corporations évite de se manifester.

**M. John L. Lewis, Conseiller du Comité:** Il faudrait tout d'abord donner au Cabinet le pouvoir de le faire. Ensuite, je pense qu'il faudrait prévoir un délai limite pour demander au Cabinet d'invoquer ce pouvoir et, si la requête a été formulée, le Cabinet devra agir.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il faudra alors procéder à une nouvelle révision complète de cette disposition pour y parvenir, car dans sa forme actuelle, elle est trop restreinte.

**M. Lewis:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La recommandation est facultative pour le ministre. Si l'on adopte une disposition conforme à ce que j'ai proposé et qui obligerait le ministre à agir, celui-ci sera au moins obligé de présenter son rapport. Malgré tout, cela ne modifie pas les choses pour la partie qui comparait devant la commission, à moins qu'elle ne soit persuadée que ses intérêts seront pris en considération dans l'action du ministre.

**M. Lewis:** Au lieu de la formule «sur la recommandation du ministre», je pense qu'il serait préférable de laisser l'initiative à la partie lésée qui aurait comparu devant la Commission à la suite de l'ordonnance émise par cette dernière.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On pourrait s'y prendre autrement, par exemple en obligeant le ministre à faire un rapport, et non une recommandation, concernant l'ordonnance dans un délai de 60 jours.

**M. Lade:** Ce pourrait être une autre solution. Bien qu'elle ne figure pas dans notre proposition ni dans nos recommandations, j'y ai fait allusion en indiquant que c'était la procédure suivie devant l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Plutôt que d'adopter cette procédure de révision, il serait préférable que ce soit au Cabinet d'établir ces ordonnances particulières. Je veux parler d'un nombre réduit d'ordonnances très importantes.

**M. Lewis:** Votre solution s'éloigne radicalement du principe énoncé ici. C'est tout à fait différent. Le Cabinet serait la seule autorité investie du pouvoir d'établir ces ordonnances.

**M. Lade:** C'est exact.

**M. Lewis:** La Commission pourrait tenir une audience et donner un avis ou formuler une recommandation. Ce serait alors au Cabinet d'accepter, de rejeter ou de modifier cette recommandation.

**Le sénateur Flynn:** Parlez-vous de toutes les ordonnances?

**M. Lewis:** Oui. C'est là l'autre proposition formulée par l'association.

**Le vice-président:** Cela figure au paragraphe 2.

**M. Lewis:** Non.



[Text]

**Mr. Lade:** I want to correct the record. We are not talking about all orders.

**Senator Flynn:** Some of them may be insignificant.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They wouldn't go.

**Senator Flynn:** The essential thing is for the cabinet to have the power to change the decisions if they are damaging to the economy.

**Mr. Lewis:** Either of its own initiative or motivated by somebody who is affected, including, possibly, even the advocate himself.

**Senator Flynn:** If you ask the cabinet to review, the cabinet can say without looking at it, "On the report of the minister we are not going to intervene."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or, "We confirm."

**Senator Flynn:** I would not say confirmation here; no intervention.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Suppose, for the sake of argument, the cabinet did confirm the order. What then would you think would happen to your right of appeal to the courts?

**Mr. Prueter:** It would be our view that there should be no effect, that the right of appeal to the courts would be in addition to this review procedure which is to take place within the cabinet setting.

Perhaps while speaking on this issue I might address myself to your recommendation. I think that implicit in what you were saying was that there be a removal of the requirement that the minister recommend that these matters go forward to cabinet. If I interpret you correctly, I think that it was in your recommendation. The only reason we have become concerned about the manner in which clause 31.91 is proceeding is because this legislation itself initiated the development of this procedure and has set up both the cabinet, and then the minister, in particular positions, and then stopped the review process. That is really why we are discussing the question of cabinet review of these orders.

To the extent that there is an intention to proceed in this way and to involve the cabinet in review—I think this also answers another comment made by another honourable senator on this matter—we have recommended that there not be this barrier, and our objection relates primarily to the part of this clause which permits the minister to hold back or entirely prevent the review process. That is where it ends. In addition to that, and I think perhaps more importantly and more significantly, we are looking for this concurrent right, this clear right of appeal on the merits to the Federal Court.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the courts?

**Mr. Prueter:** Yes, sir, which exists independently of whatever happens to this review process, whether it be on the recommendation of the minister concerned or not.

[Traduction]

**M. Lade:** Je voudrais faire une correction pour le compte rendu. Nous ne voulons pas parler de toutes les ordonnances.

**Le sénateur Flynn:** Certaines d'entre elles peuvent être anodines.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elles ne seraient donc pas soumises à cette procédure.

**Le sénateur Flynn:** Il est essentiel que le Cabinet ait le pouvoir de modifier des décisions qui portent atteinte à l'économie.

**M. Lewis:** Il pourrait le faire de sa propre initiative, ou à la suite de l'intervention d'une personne concernée, voire même de l'Administrateur.

**Le sénateur Flynn:** Si l'on demande au Cabinet d'effectuer une révision, il peut se contenter de répondre « nous n'allons pas intervenir sur le rapport du ministre. »

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou bien dire: « nous confirmons. »

**Le sénateur Flynn:** Je ne parlerai pas ici de confirmation; pas d'intervention.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Supposons que le Cabinet ait confirmé l'ordonnance. Qu'advierait-il, selon vous, du droit d'appel devant les tribunaux?

**M. Prueter:** Selon nous, il ne devrait pas y avoir de conséquence; le droit d'appel devant les tribunaux devrait exister en plus de cette procédure de cette révision par le Cabinet.

Pendant que nous sommes sur ce sujet, je pourrais peut-être donner mon avis sur votre recommandation. Vos propos indiquent implicitement qu'il faudrait supprimer l'obligation pour le ministre de recommander l'étude d'une question par le Cabinet. Si je vous comprends bien, c'est bien là le sens de votre recommandation. Pour nous, le seul motif d'inquiétude sur le mode de fonctionnement de l'article 31.91 concerne le fait que cette disposition est à l'origine de l'élaboration de cette procédure et qu'elle place le Cabinet et le ministre dans des situations particulières; finalement, elle a interrompu le processus de révision. Voilà pourquoi nous discutons de la question de la révision de ces ordonnances par la Cabinet.

Dans la mesure où l'on a l'intention de procéder de cette façon en impliquant le Cabinet dans la révision—je pense également que cela répond à une autre question formulée par un honorable sénateur—nous avons recommandé de supprimer cet obstacle, et notre objection concerne principalement la partie de cette disposition qui autorise le ministre à retarder ou à empêcher totalement le processus de révision. C'est tout. En plus de cela, nous veillons au respect de cet autre droit, le droit absolu d'appel devant la Cour fédérale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Devant les tribunaux?

**M. Prueter:** Oui, monsieur, ce droit existe indépendamment de ce qui peut se produire au niveau du processus de révision, qu'il y ait eu ou non recommandation du ministre concerné.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** From a practical point of view, if the cabinet takes a stand and then it goes to the court of appeal, have you thought what position the appellant might be in at that point?

**Senator Cook:** The court is not going to substitute its judgment for that of the government or of the board.

**Senator Flynn:** It is a question of law for the court.

**Senator Cook:** Exactly.

**Senator Flynn:** Whereas the cabinet could intervene on a question of facts.

**Senator Cook:** Or discretion.

**Senator Flynn:** It could be a question of discretion.

**Mr. Lewis:** Procedurally, if the cabinet annulled the order while there was an appeal pending before the court of appeal—I am talking about the kind of appeal you are recommending—even if you had a section 28 application pending, which is what the law does permit you now, obviously you would desist from your appeal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is easy. There is no problem there.

**Mr. Lewis:** I think the party should be able to pursue both avenues at once. As Senator Flynn said, really the court will deal with legal issues.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps I could say this in another way. We have taken a pretty dim view of reviews of orders by cabinet. If there is an appeal through the courts, and the cabinet, or the government of the day, is not satisfied with the result, they could always arrange to bring in amendments to the legislation to achieve their purpose.

**Mr. Lewis:** It takes time.

**Senator Flynn:** That is a very complicated process.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It may be complicated and it may be lengthy.

**Senator Flynn:** It could come three years after the event.

**Senator Cook:** They could even do it by ministerial decree.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, may I suggest we move on? We have five other topics. Next: mergers.

**Mr. Lade:** Our recommendations with respect to mergers are on page 5 of our brief. Our first recommendation is that the application of section 31.71 to unincorporated joint ventures should be specifically addressed.

This was a recommendation in both the Senate and House reports. We think that the draftsman has made an attempt to deal with the matter, but he has not dealt with it adequately. We still have a concern that there are many joint ventures common in our industry that could be reviewable, caught under the application of that particular section.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'un point de vue pratique, si le Cabinet décide de porter l'affaire en cour d'appel, avez-vous pensé à l'attitude que pourrait alors adopter l'appelant?

**Le sénateur Cook:** La Cour ne va pas substituer sa décision à celle du gouvernement ou à celle de la Commission.

**Le sénateur Flynn:** C'est une question de droit pour la Cour.

**Le sénateur Cook:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de savoir si le Cabinet peut intervenir sur une question de fait.

**Le sénateur Cook:** Ou sur une question relevant du pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Flynn:** Il pourrait y avoir pouvoir discrétionnaire.

**M. Lewis:** Du point de vue de la procédure, si le Cabinet a annulé l'ordonnance et que l'affaire n'a pas encore été jugée en appel—je parle du genre d'appel que vous recommandez—même si une action est intentée en vertu de l'article 28, comme le permet la loi actuellement, il faudrait naturellement renoncer au droit d'appel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est facile. Il n'y a pas de problème.

**M. Lewis:** Je pense que la partie devrait pouvoir intenter les deux actions simultanément. Comme l'a dit le sénateur Flynn, le tribunal ne traitera que des questions de droit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On pourrait peut-être formuler la chose différemment. Nous n'avons pas une bonne notion des révisions d'ordonnances effectuées par le Cabinet. En cas d'appel, si le Cabinet ou le gouvernement du moment n'était pas convaincu du résultat, il pourra toujours agir de façon à modifier la loi afin d'atteindre ses objectifs.

**M. Lewis:** Cela prend beaucoup de temps.

**Le sénateur Flynn:** C'est une procédure très complexe.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela peut être long et compliqué.

**Le sénateur Flynn:** Les résultats pourraient arriver trois ans après l'événement.

**Le sénateur Cook:** On pourrait même procéder par décret ministériel.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, pouvons-nous passer à autre chose? Nous avons cinq autres sujets. Le suivant concerne les fusions.

**M. Lade:** Nos recommandations sur les «fusions» se trouvent à la page 5 de notre mémoire. Dans la première, nous demandons que l'on étudie spécialement la question de l'application de l'Article 31.71 aux entreprises en participation non constituées en société.

Cette recommandation figure dans les rapports adressés au Sénat et à la Chambre. Nous pensons que les rédacteurs du projet de loi ont essayé de traiter la question, mais qu'ils ne l'ont pas traitée de façon appropriée. Nous craignons toujours que bon nombre d'entreprises en participation qui abondent



[Text]

**Mr. Cowling:** Mr. Lade, has not the draftsman really confirmed, by his choice of language, that all joint ventures, including joint ventures in which a corporation has been adopted as the vehicle, are included? That is my interpretation. I may be wrong.

**Mr. Prueter:** You are correct. There cannot be much doubt that the definition would include mergers, whether incorporated or unincorporated. I think that in the proceedings before the House that was clearly stated. I might point out that while we recognize that attempts have been made to modify the definition of "merger," which is contained in section 31.71(1), our concerns relate specifically to that definition and the way in which we would apply it to our particular industry. If I might be allowed to extract certain words from the definition, "merger" is defined to mean, *inter alia*:

the establishment by amalgamation or in any similar manner of any control over or interest in the whole or any part of the business of a competitor.

The word "amalgamation" is not a term that is specifically defined, and we are left with doubt as to what the section really means when it says "amalgamation or in any similar manner." We are invited, I suppose, to speculate as to what types of transactions are to be viewed as—"mergers," and whether this would include the bringing together, consolidating, grouping of assets, and so on. Are they in the nature of an "amalgamation" of interests or a grouping of interests? We have severe difficulties in terms of resolving that question. You have heard a good deal from Mr. Millican on the kinds of high risk ventures that are common today in Alberta and the other western provinces and territories. At a time when joint venture activities are so critical—and we are now engaged in structuring many of these—we are in a position where we do not know what the intended scope of this particular section is, whether it will or will not apply in a given case. We recognize that there are saving provisions, but, there again, we are still operating in an environment of great uncertainty. We ask that you consider this particular concern, whether there is a manner of clarifying the application of this section as it may or may not apply to joint venture activity. We fully agree with the comment of Mr. Cowling that the section presently appears to apply; but we would like to know, and have more clearly defined.

**Mr. Cowling:** It seems to me that in Bill C-42 there was a little doubt as to whether it applied to joint ventures. You and others asked that it be clarified that it did not apply to joint ventures; and what we got was clarification in the sense that it definitely did apply to joint ventures.

[Traduction]

dans notre secteur d'activité puissent faire l'objet de révisions si on leur applique cet article.

**M. Cowling:** Monsieur Lade, est-ce que les rédacteurs, par le choix des termes employés, n'affirment pas véritablement que toutes les entreprises en participation sont concernées, notamment celles dans lesquelles l'adoption d'une société est un prétexte? Voilà comment j'interprète cet article. J'ai peut-être tort.

**M. Prueter:** Vous avez raison. Il n'est guère douteux que cette définition comprend les fusions, que les entreprises en cause soient ou non constituées en société. Il me semble que cela a été clairement indiqué devant la Chambre. Je voudrais dire que, même si l'on a essayé de modifier la définition des «fusions» qui figure au paragraphe 31.71 (1), nous nous préoccupons particulièrement de cette définition et de la façon dont on pourrait l'appliquer dans notre secteur d'activités. Si vous me le permettez, je voudrais citer des extraits de la définition du mot «merger» (fusion):

the establishment by amalgamation or in any similar manner of any control over or interest in the whole or any part of the business of a competitor.

Le mot «amalgamation» (fusion par absorption) n'est pas spécifiquement défini, et un doute subsiste quant au véritable sens de cet article lorsqu'il stipule «amalgamation or in any similar manner». Je suppose que nous sommes invités à spéculer quant aux types de transactions qui sont considérées comme des «fusions»: ce terme comprend-il les mises en commun, les consolidations, les regroupements d'actifs et ainsi de suite? S'agit-il là d'une absorption d'intérêts ou d'un groupement d'intérêts? Nous éprouvons de graves difficultés pour résoudre cette question. M. Millican nous a longuement parlé des entreprises qui comportent un risque élevé et qui sont courantes aujourd'hui, en Alberta et dans les autres provinces ou territoires de l'ouest. A une époque où les activités des entreprises en participation sont très critiquées—et nous participons actuellement à leur restructuration—nous voici au point où nous ne savons pas quelle est la portée ni l'intention de cet article, et nous ne savons pas s'il va s'appliquer ou non dans une situation donnée. Nous reconnaissons qu'il y a des dispositions positives mais, encore une fois, nous continuons à travailler dans un contexte très incertain. Nous vous demandons d'étudier la possibilité de préciser l'application de cet article, notamment de dire s'il peut ou non s'appliquer aux activités d'une entreprise en participation. Nous reconnaissons avec M. Cowling que cet article semble actuellement leur être applicable, mais nous voudrions en être certains et savoir une définition plus précise.

**M. Cowling:** Il me semble que dans le Bill C-42, on n'avait pas à se poser de question quant à l'applicabilité de la disposition aux entreprises en participation. Avec d'autres parlementaires, vous avez demandé que la disposition ne soit pas applicable aux entreprises en participation. La précision a été apportée, mais on a finalement décidé que la disposition serait applicable aux entreprises en participation.

[Text]

**Mr. Lade:** The attempt to define its application was by substituting the words "or in any similar manner" for the words "or otherwise" which were in the former bill.

**Mr. Cowling:** That is a good point.

**Mr. Lade:** But I do not think they have accomplished the objective.

**Mr. Prueter:** Mr. Chairman, for the purpose of the record, I might note a reference which may be useful. The House standing committee, in its comment number 184, raised the problem directly. In response to a series of questions, and by way of response to Mr. Munro's question as to whether the taking of a 10 per cent interest in exploration activities would be reviewable, Mr. Bertrand commented:

Mr. Chairman, I think in most situations that type of joint venture would be pro-competitive. It would allow a firm that would not otherwise be involved, or could not afford to be involved in exploration, to participate in that field. Therefore it would be a pro-competitive element and would not lessen competition. This section would not be applicable.

That was Mr. Bertrand's conclusion. We have worked hard to see whether the legislation would bear out that kind of assurance, a recognition of the pro-competitive aspect of these joint ventures, and we cannot come to the conclusion that the section would really bear that assurance in terms of the drafting of the section as it presently stands.

**Mr. Cowling:** Does not the 20 per cent market help you in the oil business? If you are talking about these unit agreements and joint operating agreements, there are many of those, are there not?

**Mr. Prueter:** Yes.

**Mr. Cowling:** Would it not be true to say that there would be very few, if any, situations covered by a *unit agreement* that would account for 20 per cent of the market? I realize that we have a problem in defining "market," but it seems to me that in the oil business the market would be all the oil that is going through the various pipelines into the central system, which is really regulated by the province.

**Mr. Lade:** That is the difficulty we had in connection with our previous submission—as to what the word "market" would mean in our industry. Would it be interpreted as you have expressed it, or might it be a much narrower concept? Would it be the market for the product from a particular field, where you have common facilities? That gave us difficulty. It is an elusive term.

**Mr. Cowling:** That would be 100 per cent of the market.

**Mr. Lade:** That is right.

**Mr. Cowling:** I am not knowledgeable in the oil and gas business, but it would seem to me that it would have to be something larger than that. Perhaps you could lay some ground for this in a technical way. Honourable senators may

[Traduction]

**M. Lade:** On a tenté d'en définir l'application en utilisant les mots «ou par des moyens similaires» au lieu des mots «ou autrement» qui figuraient dans le projet initial.

**M. Cowling:** C'est une bonne chose.

**M. Lade:** Mais je ne pense pas que l'objectif ait été atteint.

**M. Prueter:** Monsieur le président, je voudrais faire une citation qu'il pourrait être utile de faire figurer dans le procès-verbal. Dans son commentaire n° 184, le Comité permanent de la Chambre a posé directement le problème. En réponse à une série de questions, et notamment à la question de M. Munro qui voulait savoir si l'acquisition d'un intérêt de 10 p. 100 dans des activités de prospection pouvait être soumise à révision, M. Bertrand a dit ceci:

Monsieur le président, je pense que, dans la plupart des situations, ce genre d'entreprise en participation devrait favoriser la concurrence. Il laisse toutes possibilités d'agir à des sociétés qui, autrement, n'auraient pas pu participer à cette activité ou qui ne peuvent se permettre de s'impliquer dans des activités de prospection ni d'y participer. Ce serait donc un élément de stimulation de la concurrence. Cet article ne serait pas applicable aux entreprises en participation.

Telle était la conclusion de M. Bertrand. Nous nous sommes efforcés de voir si la Loi contenait ce genre de reconnaissance du caractère concurrentiel des entreprises en participation, et nous ne pouvons conclure de la version actuelle de cet article qu'il porte véritablement une assurance de cet ordre.

**M. Cowling:** Est-ce que les 20 p. 100 du marché ne vous aident pas dans l'industrie pétrolière? Si vous parlez de ces accords d'exploitation commune, ils sont très nombreux dans cette industrie, n'est-ce pas?

**M. Prueter:** Oui.

**M. Cowling:** Ne serait-il pas juste de dire qu'il n'y aurait que très peu de cas, sinon aucun, qui seraient couverts par un accord unitaire représentant 20 p. 100 du marché? Je me rends bien compte que nous avons du mal à définir le terme «marché», mais il me semble que dans l'industrie du pétrole, il est constitué par tout le pétrole qui passe dans les divers pipelines pour former le système central, lequel est en réalité régi par la province.

**M. Lade:** C'est le problème auquel nous nous sommes heurtés dans notre mémoire précédent, à savoir ce que signifie le terme «marché» dans notre industrie. Sera-t-il interprété comme vous venez de l'exposer, ou secouvrira-t-il un sens plus restreint? S'agira-t-il du marché d'un produit provenant d'un champ particulier, là où nous avons des installations communes? Cela nous pose un problème. C'est un terme évasif.

**M. Cowling:** Cela représenterait la totalité du marché.

**M. Lade:** C'est juste.

**M. Cowling:** Je ne m'y connais pas tellement en exploitation pétrolière et gazière, mais il me semble que ce concept devrait être plus étendu. Peut-être pourriez-vous établir une base, de façon technique. Les sénateurs comprennent peut-être cela



[Text]

understand this better than I, but my understanding is that all of these fields are really funnelling the produce into a central source, and therefore that suggests a kind of homogeneous market—that is to say, the combination, the ensemble, of all the fields would be the market. So, if you are just talking about arrangements with respect to one particular unit, it is likely to be quite a small percentage of that whole. I wish you would comment on that.

**Mr. Lade:** If that is what “market” means, then that allays much of our concern. We have not raised that point again in our brief, but it was one that we dwelt on in our last submission—as to the elusive definition of “market,” and its application.

**Mr. Cowling:** Moreover, the price of the oil is somewhat controlled, is it not, by government bodies?

**Mr. Lade:** That is correct.

**Mr. Cowling:** What you fear is that although there might be an exemption, because in a sense it is a regulated industry, the actual making of the joint venture, the contract setting up the joint venture, is not exempt—although the end result of that joint venture, which is to produce oil, leads you to regulation as to the price, which presumably is the important thing so far as this particular legislation is concerned.

**Mr. Lade:** We would see, for example, the second oil sands plant—the Syncrude plant to which Mr. Millican referred—as being reviewable under the present language, notwithstanding that we have the assurance from the bureaucrats that this is not the sort of thing that they would want to review.

**Mr. Cowling:** We should bear in mind that you are talking about arrangements other than just these unit things that I am talking about.

**Senator Flynn:** There are many types of exploration that could be reviewable. It cannot lessen competition if you have a joint venture at the stage of exploration. It is only when you sell the oil that you could have a problem. It seems that it is hardly possible at the regulated price.

**The Deputy Chairman:** The Mr. Bertrand you refer to was the assistant deputy minister who was on the stand before the House committee.

**Mr. Prueter:** Yes.

**The Deputy Chairman:** Is there anything else on this section?

**Mr. Lade:** On the subject of mergers we have also recommended that the threshold test referred to by Mr. Cowling, which is currently 20 per cent on horizontal mergers, while I believe it was this committee's recommendation that this be increased to 40 per cent, should be replaced by substantial control of any market, or perhaps even effective control of any market, rather than having a percentage test.

**Mr. Cowling:** Could I just mention, Mr. Chairman, that there is quite a good definition of “joint venture” in the old bill

[Traduction]

mieux que moi, mais il me semble qu'en réalité tous ces champs concentrent leur production pour constituer une source centrale, ce qui donne l'impression qu'il existe un marché homogène. C'est-à-dire que la combinaison, l'ensemble de tous les champs constituerait le marché. Ainsi, si l'on ne parle que d'ententes relatives à une unité particulière, il s'agira sans doute d'un très petit pourcentage de l'ensemble. J'aimerais que vous vous prononciez là-dessus.

**M. Lade:** Si c'est ce que signifie le terme «marché», nos inquiétudes s'en trouvent grandement réduites. Dans notre mémoire, nous n'avons pas jugé bon de soulever à nouveau la question de la définition évasive de «marché», et de son application, car nous l'avions déjà fait dans le précédent.

**M. Cowling:** En outre, le prix du pétrole est en quelque sorte contrôlé, n'est-ce pas, par des organismes gouvernementaux?

**M. Lade:** C'est exact.

**M. Cowling:** Ce que vous craignez c'est que, bien qu'il puisse y avoir exemption, parce qu'il s'agit en un sens d'une industrie réglementée, la constitution dans les faits d'une entreprise en coparticipation, le contrat en confirmant l'existence, n'est pourtant pas exempte, bien que le résultat final, qui est aussi la production de pétrole, nous amène à établir des règlements en matière de prix, ce qui est sans doute l'aspect important de ce texte de loi en particulier.

**M. Lade:** Nous considérerions par exemple que la deuxième usine de traitement des sables bitumineux, l'usine Syncrude, à laquelle M. Millican faisait allusion, pourrait faire l'objet d'un examen, selon l'expression utilisée actuellement, bien que nous ayons reçu de hauts fonctionnaires l'assurance que ce n'est pas le genre d'entreprises qu'ils aimeraient étudier.

**M. Cowling:** Nous devons nous rappeler que nous parlons d'ententes autres que ces éléments unitaires.

**Le sénateur Flynn:** De nombreux types d'exploitation pourraient faire l'objet d'études. Au stade de l'exploitation, on ne réduit pas la concurrence en établissant une entreprise en coparticipation. Ce n'est qu'une fois le pétrole mis en vente que le problème peut surgir. Cela me semble difficile quand le prix est réglementé.

**Le président suppléant:** Ce M. Bertrand dont vous parlez est le sous-ministre adjoint qui comparaisait devant le Comité de la Chambre.

**M. Prueter:** Oui.

**Le président suppléant:** Avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de cet article?

**M. Lade:** Au sujet des fusions, nous avons aussi recommandé la suppression du seuil dont a parlé M. Cowling, qui est actuellement fixé à 20 p. 100 dans le cas des fusions horizontales, bien que je crois que ce Comité ait recommandé qu'il soit porté à 40 p. 100, et son remplacement par un contrôle important, ou même tout simplement efficace, de tout marché.

**M. Cowling:** Puis-je simplement ajouter, monsieur le président, qu'on trouve une bonne définition de l'expression «entre-

[Text]

C-256 on page 3. I just wanted to mention that for the record, because we might want to come back to that. I would read it but it is rather long.

**The Deputy Chairman:** I would just like the title.

**Mr. Cowling:** This was the amendment to the Competition Act introduced in June, 1971, and which died on the Order Paper. I can read the first few lines, if you like.

A joint venture means an agreement or arrangement between or among two or more persons for the production, supply or acquisition by them of a specified commodity or service, where

(a) the agreement or arrangement relates to a single transaction or to a single series of related transactions . . .

Then there is a paragraph (b) and a paragraph (c) which are rather long, and I will not read them. But it seems to me that if we are going to have a specific exemption we might refer to that language.

**Mr. Prueter:** We would want an opportunity to review the specifics of it, but the general concept appears both appropriate and useful.

**Mr. Cowling:** Perhaps you can let us have your comments later.

**Mr. Prueter:** Certainly.

**The Deputy Chairman:** Shall we proceed?

**Mr. Lade:** Our third recommendation, senator, is that subsection 31.71(3) be amended by deletion of the power of the board to make an order directing the person to dissolve the merger or dispose of assets designated by the board in such manner as the board prescribes.

That is consistent with the recommendation we made on Bill C-42, and we make the same kind of recommendation with respect to the joint monopolization section and the monopoly section. We realize that that may be a vain request at this point, but we would prefer that the board not have these powers.

We have already addressed ourselves to the question of review, if they do retain these powers.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How do you put teeth in an order of the board if it does not have that authority?

**Mr. Lade:** I think the comment is a good one. We are making this particular recommendation, and I believe the Senate also made that recommendation the last time round on Bill C-42. We consider that, given the continuance of the section, there would remain the power to issue remedial orders in respect of mergers which fell within the provisions of section 31.71; but we have read and examined very carefully the Skeoch recommendations and consider that they, too, felt that this particular power, in the face of the rather vague and imprecise criteria that we have looked at, as to whether the section applies or does not apply, will have the effect of

[Traduction]

prise en coparticipation» dans l'ancien bill C-256, à la page 3. Je voulais simplement le mentionner pour que cela figure au compte rendu, parce que nous voudrions peut-être y revenir. Je le lirais bien, mais c'est assez long.

**Le président suppléant:** Je vous demande simplement le titre.

**M. Cowling:** Il s'agit de la modification apportée à la Loi sur la concurrence présentée en juin 1971 et qui ne s'est pas rendu au-delà du Feuilleton. Je peux vous en lire quelques lignes si vous voulez.

«entreprise en coparticipation» signifie un accord ou arrangement conclu entre deux personnes ou plus pour la production, la fourniture ou l'acquisition par elles d'un article ou service spécifié,

a) lorsque l'accord ou arrangement a trait à une seule opération ou à une seule série d'opérations connexes . . .

Il y a ensuite un alinéa b) et un alinéa c) qui sont assez longs, je ne les lirai donc pas. Mais il me semble que si nous voulons obtenir une exemption précise, nous pourrions nous inspirer de ces définitions.

**M. Prueter:** Nous aimerions avoir l'occasion d'en étudier les détails, mais le concept général semble approprié et utile.

**M. Cowling:** Peut-être pourriez-vous nous exposer votre point de vue un peu plus tard.

**M. Prueter:** Certainement.

**Le président suppléant:** Nous poursuivons?

**M. Lade:** Conformément à notre troisième recommandation, l'article 31.71(3) doit être modifié en retirant à la Commission le pouvoir qu'elle détient de rendre une ordonnance enjoignant à l'intéressé de dissoudre la fusion ou d'en liquider les éléments d'actif qu'elle indique, selon les modalités qu'elle prescrit.

Ceci va dans le sens de la recommandation que nous avons faite au sujet du bill C-42, et nous faisons la même au sujet de l'article portant sur la monopolisation conjointe et de celui sur le monopole. Nous sommes conscients que c'est peut-être peine perdue, mais nous préférierions que la Commission ne dispose pas de ces pouvoirs.

Nous nous sommes déjà penchés sur la question de l'examen, si elle effectivement conserve ces pouvoirs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment peut-on s'en prendre à une ordonnance de la Commission si cette dernière n'a même pas le pouvoir d'en rendre?

**M. Lade:** C'est une bonne question. Nous soumettons cette recommandation, et je crois que le Sénat l'a aussi fait au cours de sa dernière étude sur le Bill C-42, parce que compte tenu du maintien de l'article, nous estimons que subsisterait le pouvoir de rendre des ordonnances correctives dans le cas des fusions qui tombent sous le coup des dispositions de l'article 31.71. Mais nous avons lu et étudié très attentivement les recommandations Skeoch et concluons qu'on y estime aussi que ce pouvoir précis, compte tenu des critères assez vagues et imprécis que nous avons étudiés et de la question de savoir si l'article s'applique ou non, aura pour effet de décourager certaines des



[Text]

discouraging some of the beneficial joint venture activities that we have talked about earlier today, and that at the very least, in accordance with the Skeoch recommendations that this particular power is not a particularly effective tool, we recommended that it be deleted.

**Mr. Cowling:** It might not be effective, but it is pretty definite and final.

**Mr. Prueter:** That is true.

**Mr. Lade:** Our final recommendation, Mr. Chairman, on this section is that it should be further amended to provide that no order be made if the board is satisfied on the evidence that effective competition would remain in the "relevant market" upon completion of the merger.

This is a new point that we are advancing and it was not advanced in our previous submissions.

**Mr. Cowling:** Would that not have been covered by subsection (2), which is the pre-condition? It says that:

(2) This section applies only to a merger that has not been completed before the coming into force of this section, that lessens or is likely to lessen, substantially, actual or potential competition . . .

**Mr. Prueter:** Yes. We did consider that particular point. What we are saying is this. We would like to see a more positive and direct statement, rather than relying on what will or will not lessen or is likely or is not likely to lessen competition. What we are asking for is simply a more positive and direct statement. I think your comment is valid, but nevertheless we would feel more confident if there were a positive statement.

**Senator Flynn:** You call that a positive statement? I would say it is rather negative. You say "no order shall be made".

**Mr. Prueter:** The recommendation appears to be positive.

**Senator Flynn:** It is like saying to the board, "Do not make any mistake in making an order."

**The Deputy Chairman:** Shall we proceed?

**Mr. Lade:** Dealing with the Foreign Investment Review Act, and the provisions of Bill C-13, I would ask Mr. Prueter if he would like to comment on the timing problem that we foresee.

**Mr. Prueter:** Yes. I think our recommendation in respect to the Foreign Investment Review Act is a fairly simple one. We are concerned about timing delays which may arise as a result of the amendments to the sections which now require a referral of foreign investment review applications to the Competition Policy Advocate, and in the particular circumstances set out in sections 31.71(21), (22), and (23), it would appear that there could be significant time delays, once the competition Policy Advocate has issued his certificate that he intends to take certain action, which could extend up to six months in certain specified instances, or up to 12 months on application to a member of the board where it would appear to be appropriate to such member that this time period be extended. This causes

[Traduction]

activités profitables de l'entreprise en coparticipation dont nous avons parlé précédemment aujourd'hui, et que, tout au moins, conformément aux recommandations Skeoch, ce pouvoir précis n'est pas particulièrement efficace et nous en recommandons donc la suppression.

**M. Cowling:** Il n'est peut-être pas efficace, mais il est assez précis et irrévocable.

**M. Prueter:** C'est vrai.

**M. Lade:** Monsieur le président, aux termes de notre dernière recommandation concernant cet article il doit être à nouveau modifié afin qu'aucune ordonnance ne puisse être rendue si la Commission est convaincue d'après les témoignages recueillis qu'il subsistera après la conclusion de la fusion, une concurrence efficace sur tout le « marché donné ».

C'est là un nouveau point que nous n'avons pas abordé dans nos mémoires précédents.

**M. Cowling:** Le paragraphe (2), qui porte sur la situation avant la fusion, ne le prévoit-il pas?

(2) Le présent article s'applique uniquement aux fusions non encore réalisées avant son entrée en vigueur et qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle . . .

**M. Prueter:** Nous avons étudié cette question. Nous aimerions obtenir un libellé plus positif et plus direct plutôt que d'avoir à évaluer ce qui entraîne ou est susceptible d'entraîner une réduction sensible de la concurrence. Nous demandons tout simplement une formulation plus positive, plus directe. Je pense que votre point de vue est valable, mais nous nous sentirions plus en confiance si nous pouvions nous appuyer sur une définition positive.

**Le sénateur Flynn:** Vous appelez ça une définition positive? Je dirais plutôt qu'elle est négative. Vous dites en effet: «Aucune ordonnance . . . ne peut être rendue . . .»

**M. Prueter:** La recommandation semble constructive.

**Le sénateur Flynn:** Elle revient à dire à la Commission: «N'allez pas faire d'erreur en rendant une ordonnance.»

**Le vice-président:** On continue?

**M. Lade:** En ce qui concerne la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et les dispositions du bill C-13, je demanderais à M. Prueter de nous dire ce qu'il pense des problèmes de chronologie que nous entrevoyons.

**M. Prueter:** En effet. A mon avis, la recommandation que nous avons faite au sujet de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger est assez simple. Nous nous inquiétons des délais qui peuvent survenir par suite des modifications qui seront apportées aux articles qui exigent que les demandes assujetties à l'examen de l'investissement étranger soient soumises à l'Administrateur de la politique de la concurrence; compte tenu des circonstances énoncées aux paragraphes 31.71(21), (22) et (23), il semblerait qu'il pourrait survenir des délais importants, après que l'Administrateur de la politique de la concurrence aura fait officiellement part de son intention d'agir, délais qui pourraient aller jusqu'à six mois, dans certains cas, ou même jusqu'à douze mois si un membre

[Text]

us particular difficulty, considering that under the provisions of Bill C-13 the approval by the Governor in Council under the Foreign Investment Review Act is effectively stopped until such time as the matter is resolved by the competition board, and our concern relates purely to timing factors.

When the Foreign Investment Review Act was reviewed the matter of timing, and how long it should take before government approval is received was specifically considered, and section 13(1) of the Foreign Investment Review Act provided for specific time periods within which the Governor in Council was to be deemed to have allowed an investment. We are not suggesting that the specific language of section 13(1) be carried forward; we merely raise the matter to indicate that specific time periods were provided under the Foreign Investment Review Act—basically, a 60-day period—and it is our recommendation that consideration be given to providing a similar time period within which the Competition Policy Advocate must act.

**Mr. Cowling:** Act further than just giving a certificate or not giving a certificate?

**Mr. Prueter:** That is right, sir. I might say that the acquisition, for instance, in our own industry of producing properties and the possibility of a time period extending up to one year, may well stop many beneficial acquisitions which might, in their own small way, correctively contribute to resolving many of the concerns we have as to the timely development of our energy resources. Up to a year period of no activity while this kind of review takes place would not be an attractive prospect for any vendor of a producing property.

**Mr. Cowling:** The only thing to do would be to start the proceeding before the board, as I see it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The Foreign Investment Review Agency?

**Mr. Cowling:** No, before the Competition Board.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does this not contemplate an application to the Foreign Investment Review Agency for approval of a take-over and then a clearing with the Competition Board as to whether or not it offends this proposed legislation?

**Mr. Cowling:** That is right. If the Competition Advocate does not give a certificate within a delay of 50 days, then the applicant is all right; he is home free. He is in an even better position, as a matter of fact, than a domestic acquirer would be. If he does issue a certificate, I agree with you, the clock is stopped.

What the gentlemen are suggesting is that having issued a certificate he must then come to grips with the matter within a certain delay. They are not suggesting what delay or how he will manifest his desire to get on with it. I presume the only

[Traduction]

de la Commission jugeait que le délai doit être prorogé. Voilà qui pose un problème assez aigu, car en vertu des dispositions du bill C-13, autorisation accordée par le gouverneur en conseil aux termes de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger est effectivement suspendu jusqu'à ce que la question ait été réglée par la Commission de la concurrence. Notre préoccupation ne porte donc que sur des questions chronologiques.

Lors de la révision de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, on a réétudié la question des délais et l'on s'est demandé notamment combien il devrait s'écouler de temps avant la réception de l'approbation du gouvernement, car, en vertu du paragraphe 13(1) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, le gouverneur en conseil disposait de délais précis pendant lesquels il pouvait permettre un investissement. Nous ne prétendons pas que c'est le libellé du paragraphe 13(1) qui devrait être adopté; nous signalons simplement le fait pour vous rappeler que des délais précis avaient été prévus en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, en l'occurrence 60 jours. Nous recommandons donc qu'on étudie la possibilité de prévoir un délai similaire pour permettre à l'Administrateur de la politique de la concurrence de prendre une décision.

**M. Cowling:** Vous pensez à autre chose que le simple fait d'accorder un certificat, n'est-ce pas?

**M. Prueter:** C'est exact, monsieur. Permettez-moi d'ajouter qu'en cas d'acquisition, par exemple, dans notre industrie, de propriétés intéressantes, un délai susceptible de se prolonger jusqu'à un an pourrait très certainement nuire à de nombreuses transactions avantageuses qui pourraient, les unes ajoutées aux autres, contribuer à résoudre bien des problèmes qui nous confrontent si nous voulons exploiter en temps voulu nos ressources énergétiques. Une période d'inactivité se prolongeant jusqu'à un an pendant que cet examen se poursuit ne serait pas très encourageante pour celui qui veut vendre une propriété intéressante.

**M. Cowling:** La seule chose à faire, d'après moi, serait de s'adresser, dès le début à la Commission.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A l'Agence d'examen de l'investissement étranger?

**M. Cowling:** Non, à la Commission de la concurrence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un tel transfert ne suppose-t-il pas la présentation d'une demande d'approbation à la Commission d'examen de l'investissement étranger, avant de s'enquérir auprès de la Commission de la concurrence si cette transaction ne contrevient à la loi?

**M. Cowling:** Oui vous avez raison. Si l'Administrateur de la politique de la concurrence n'accorde pas d'attention dans les 55 jours, l'investisseur est quitte, il a toute liberté. Il est effectivement même en meilleure posture qu'un investisseur canadien. Si l'Administrateur lui délivre une attestation, j'en conviens, il n'y a plus de délai.

Ce que ces messieurs tentent de dire c'est qu'après avoir émis une attestation, il doit prendre l'affaire en mains à un moment donné. Ils ne prétendent pas être en mesure de préciser ce que devrait être le délai ou la façon dont le désir de



[Text]

way he could do so would be to make an application before the board, and then he would have to put in a provision to the effect that the board must make its decision within a certain delay. I think that it would be difficult to have a very short time frame inasmuch as you would be headed down the road on a hearing before the board and possible appeals. It would be a difficult thing to do.

**Mr. Prueter:** Effectively, of course, we recognize that our present time frame under the Foreign Investment Review Act can be substantially longer than 60 days.

**Mr. Cowling:** Exactly.

**Mr. Prueter:** It is recognized that it may take a little longer. The general point, though, which I think is right, and our committee certainly felt strongly about it, is that in the circumstances that I have mentioned earlier, these time periods could extend perhaps beyond the generally accepted time frame of several months under the Foreign Investment Review Act. It is certainly clear it could in certain circumstances, extend to 12 months, and that would be our concern.

**Mr. Cowling:** There is a precedent for putting time constraints on tribunals. Under the Anti-dumping Act, for example, a tribunal must make its decision within 90 days.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Your group has not attempted to suggest a form of words to achieve your purpose.

**Mr. Prueter:** No, we have not.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you do it in this case and send it to us?

**Mr. Lade:** Yes, we would undertake to do that.

**Senator Cook:** Why would the Advocate want 50 days? These cases do not turn on a narrow point. Would it not be fairly obvious that the acquisition might cause problems? Why would he want 50 days which is nearly two months?

**Mr. Cowling:** I would support the 50 days for this reason, Senator Cook. I think if you made it too short, he would tend to lean towards giving the certificate where there was any doubt in his mind. It is perhaps better to give him a little more time to make up his mind and come to a better conclusion on the subject rather than rush him. If you rush him, I think he will come down on the side of the angels, or what he considers to be the angels. It is a certificate to the effect that he thinks there may be a problem under the Competition Act and, therefore, the FIRA process should be held out. It is the absence of the certificate which gives you the green light.

**Senator Flynn:** Why do you combine the two problems? Why would you want to stop FIRA from making a decision just in case?

[Traduction]

régler l'affaire devrait se manifester. Je présume que la seule façon consisterait à soumettre une demande à la Commission, puis de veiller à ce qu'il y ait une disposition obligeant la Commission de rendre sa décision dans un certain délai. Je crois qu'il serait très difficile de fixer un délai très court, vu que le requérant serait tenu de se présenter devant la Commission et peut-être d'interjeter appel. Cette façon de procéder serait très compliquée.

**M. Prueter:** C'est évident. Bien sûr, nous reconnaissons que les délais actuellement prévus en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger pourraient être beaucoup plus longs que soixante jours.

**M. Cowling:** En effet.

**M. Prueter:** C'est un fait que le délai requis pourrait être un peu plus long. Cependant, l'argument principal qui, à mon avis, est valable et qui, j'en suis sûr a eu la faveur du Comité, est que, dans les circonstances que j'ai mentionnées plus tôt, ces délais pourraient s'étendre bien au-delà de la période de plusieurs mois généralement acceptée en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. A coup sûr, ce délai pourrait, dans certains cas, s'étendre jusqu'à douze mois, et c'est ce qui nous inquiète.

**M. Cowling:** Il existe un précédent judiciaire en ce qui concerne l'imposition de délais précis aux tribunaux. Ainsi aux termes de la Loi antidumping, le tribunal doit rendre sa décision dans les 90 jours.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Votre groupe n'a pas tenté de proposer une formulation qui permettrait d'atteindre cet objectif?

**M. Prueter:** Non, nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous le faire dans ce cas et nous envoyer le texte?

**M. Lade:** Oui, nous pourrions le faire.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi l'Administrateur désire-t-il un délai de 50 jours? Ces cas ne requièrent pas une telle précision. N'est-il pas plutôt évident que l'acquisition pourrait causer des problèmes? Pourquoi l'Administrateur exigerait-il un délai de 50 jours, c'est-à-dire de près de deux mois?

**M. Cowling:** Je serais d'accord avec l'institution d'un délai de 50 jours, pour la raison suivante, sénateur Cook: à mon avis, si le délai était trop court, l'Administrateur aurait tendance à délivrer l'attestation, même lorsqu'il subsiste un doute dans son esprit. Il vaut peut-être mieux lui accorder un peu plus de temps pour rendre sa décision et que celle-ci soit meilleure. Si on le presse trop, il décidera en faveur de ceux qui ont selon lui le dossier le plus impeccable. Par cette attestation, il admet qu'il peut y avoir un problème aux termes de la Loi sur la concurrence; la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ne devrait donc pas être invoquée dans ce cas. C'est lorsqu'il n'y a pas d'attestation que l'investisseur a le feu vert.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi associez-vous les deux problèmes? Pourquoi voudriez-vous empêcher l'Agence d'examen de l'investissement étranger de rendre une décision conditionnelle?

[Text]

**Mr. Cowling:** Correct me if I am wrong, but I think what happens is that he gives the certificate, then FIRA can proceed without regard to the competition criteria set out in the Foreign Investment Review Act.

**Mr. Prueter:** Yes. Once the certificate is given, of course, the Governor in Council is precluded from approving any investment. The activities of the Governor in Council are effectively frozen with respect to any further application.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do I understand this correctly, Mr. Chairman? The only certificate that can be sought under the Competition Act is a certificate saying, "Hold this matter up because there may be trouble"? Surely it is in the interests of efficiency and good business that the Competition Advocate give a certificate saying, "This has my blessing. There is no involvement . . ."

**Senator Flynn:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why not?

**Senator Flynn:** It would tie his hands. This is the problem. I do not see why they should be linked, necessarily. You can get approval from the Foreign Investment Review Agency, so why should you not at the same time get an opinion from the competition Board, but why tie these two positions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think it was our own recommendation. This committee suggested this.

**Senator Flynn:** We may have been wrong for once.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Not very likely. Am I right?

**Mr. Cowling:** Yes, we did. I think we dealt with it only in a very general way, pointing out the anomaly of having a cabinet decision in effect reviewed by some other board.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If you are acting for a group of people who want to put a joint venture together, and it is called a merger, you are subject to FIRA. You know that FIRA has to clear with the Competition Advocate. Is there not some way of devising a situation so that you can get a clearance from the FIRA without, as Senator Flynn suggested, tying the Competition Advocate's hands for the future?

**Senator Flynn:** We have a problem in kind now with the Canadian Transport Commission which is looking at the acquisition of Nordair by Air Canada. Mr. Bertrand is saying that it may lessen competition and that he would like to appear before the Canadian Transport Commission.

**Mr. Cowling:** I think the idea, Senator Connolly, is that a foreign applicant should be able to get the whole picture at once, both the question of his application under the Foreign

[Traduction]

**M. Cowling:** Si je ne m'abuse, l'Administrateur délivre une attestation puis l'Agence d'examen de l'investissement étranger prend sa décision sans égard aux normes visant la concurrence énoncées dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**M. Prueter:** Exactement. Une fois l'attestation délivrée, le gouverneur en conseil ne peut évidemment autoriser l'investissement. Les activités du gouverneur en conseil sont effectivement gelées par rapport à toute demande subséquente.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ai-je bien compris, monsieur le président? La seule attestation qui peut être requise en vertu de la Loi sur la concurrence est une attestation qui suspend l'affaire en cas de problème, n'est-ce pas? Il est évident qu'il en va de l'intérêt de l'efficacité et des bonnes affaires que l'Administrateur de la politique de la concurrence délivre une attestation qui certifie qu'il n'y a pas de participation . . .

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi pas?

**Le sénateur Flynn:** Cette attestation lui lierait les mains. Voilà le problème. Je ne vois d'ailleurs pas pourquoi ces deux décisions seraient ainsi liées. On peut obtenir une autorisation de l'Agence d'examen de l'investissement étranger; pourquoi alors ne pas obtenir parallèlement un avis de la Commission de la concurrence? Mais pourquoi lier ces deux décisions?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voilà le sens de notre recommandation. C'est ce que notre comité a proposé.

**Le sénateur Flynn:** Nous nous sommes peut-être trompés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il ne semble pas. Ai-je raison?

**M. Cowling:** Oui, nous nous sommes trompés. Je crois que nous n'avons abordé la chose que d'une façon très générale, en soulignant toutefois qu'il est anormal de faire réviser une décision du Cabinet par un autre organisme.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si vous agissez au nom d'un groupe de personnes qui désirent unir leurs intérêts dans une entreprise, c'est-à-dire former une entreprise en co-participation, vous êtes assujettis à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Vous savez que l'agence chargée de l'application de cette loi doit d'abord obtenir une décision de l'Administrateur de la politique de la concurrence. N'y aurait-il pas moyen de faire en sorte qu'on puisse obtenir décision de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, comme le sénateur Flynn l'a proposé, sans lier l'Administrateur de la politique de la concurrence?

**Le sénateur Flynn:** Nous avons actuellement un problème de ce genre avec la Commission canadienne des transports qui doit étudier l'achat de Nordair par Air Canada. M. Bertrand prétend que cette transaction pourrait entraver la concurrence et il désirerait comparaître devant la Commission canadienne des transports.

**M. Cowling:** A mon avis, sénateur Connolly, un étranger devrait pouvoir obtenir une décision immédiate, tant en ce qui concerne la Loi sur l'examen de l'investissement étranger que



[Text]

Investment Review Act and the question of whether his investment was going to result in any difficulties under competition law. This should all be dealt with at once.

**Senator Cook:** Why tie it up by statute? We just had a tremendous conference where everyone agreed that there were far too many rules and regulations. The foreign investor is coming in here and he has to go through FIRA and then he has to deal with the Competition Act which is restricting. Tying the two things together, I think, is ridiculous. If the Foreign Investment Review Agency thinks his application is of significant benefit to Canada, FIRA approves it, and he is in the same position as an ordinary person under the Competition Act.

**Mr. Cowling:** Are you suggesting that the competition provisions set out in the Foreign Investment Review Act—and competition factors are something which, under the present Foreign Investment Review Act, must be taken into consideration—should be removed from that act altogether?

**Senator Cook:** No. Do not tie the two up. Remove the foreign investment review aspect from this act.

**Mr. Cowling:** That is what appeared in Bill C-42 and what the complaints were about.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the witnesses to my right have agreed to attempt to draft some phrasing and send it to us, following on the suggestion of Senator Connolly. We still have three items to deal with and we have other witnesses here, so could we proceed?

**Mr. Lade:** Let me say, Mr. Chairman, in the interests of time, that I think we have largely covered our major points, and the three subjects and the recommendations we have left with respect to monopolies, the role of the competition policy advocate and price discrimination are, I think, generally in accord with the recommendations of this committee as they appeared in the previous report.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And these do not appear in your draft?

**Mr. Lade:** That is correct, senator.

**Senator Cook:** In this case you have a receptive audience.

**The Deputy Chairman:** Are there any further questions? Is there anything that you gentlemen would like to say on these three items, or do you think you have covered everything? Let us hope that we have covered it in our last report.

**Senator Buckwold:** I have just one minor question on the matter of discrimination on page 14. This deals with the question of a criminal offence which is involved in the clause. Has there been any explanation as to why this was left in

[Traduction]

les problèmes que pourraient éventuellement entraîner son investissement aux termes de la Loi sur la concurrence. Ces deux questions devraient être réglées dès le début.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi associer ces deux questions dans une loi? Nous venons tout juste d'assister à une conférence remarquable où tous les participants ont convenu qu'il y avait beaucoup trop de règles et de règlements. Le financier étranger qui désire venir investir ici doit d'abord s'adresser à l'Agence d'examen de l'investissement étranger, puis se conformer à la Loi sur la concurrence, ce qui restreint encore ses possibilités. Le fait de lier ces deux choses ensemble me semble ridicule. Si l'Agence d'examen de l'investissement étranger estime que la demande qui lui est soumise peut être très avantageuse pour le Canada, elle l'approuve, et l'investisseur est alors dans la même position que tout autre particulier qui doit se conformer à la Loi sur la concurrence.

**M. Cowling:** Prétendez-vous que les dispositions visant la concurrence énoncées dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, aspect dont tient compte la loi actuelle sur l'examen de l'investissement étranger, devraient être retirées de la loi?

**Le sénateur Cook:** Il suffit simplement de ne pas lier les deux choses et de supprimer de cette loi le texte qui traite de l'examen de l'investissement étranger.

**M. Cowling:** C'est ainsi que le bill C-42 était libellé, et c'est ce qui a donné lieu aux plaintes que vous savez.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, les témoins à ma droite ont convenu de tenter de rédiger un projet de texte et de nous l'envoyer ensuite, conformément à la suggestion du sénateur Connolly. Nous avons encore trois points à traiter et nous avons d'autres témoins à entendre. Donc, ne pourrions-nous pas poursuivre?

**M. Lade:** Permettez-moi de vous dire, monsieur le président, que compte tenu du temps dont nous disposons, nous avons longuement parlé des principaux points que nous devons aborder; quant aux trois recommandations qui nous restent, qui concernent les monopoles, le rôle de l'Administrateur de la politique de la concurrence et les prix de vente discriminatoires, elles sont généralement conformes avec les propositions du Comité, telles qu'elles figurent dans le rapport précédent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et elles ne figurent pas dans votre projet?

**M. Lade:** Exact, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Dans ce cas, vous n'avez pas parlé dans le vide.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions? Y a-t-il autre chose, messieurs, que vous aimeriez ajouter au sujet de ces trois articles, ou croyez-vous que nous en avons discuté suffisamment? Espérons que nous en avons touché mot dans notre dernier rapport.

**Le sénateur Buckwold:** Je n'ai qu'une question mineure concernant le prix de vente discriminatoire dont il est question à la page 14. Il s'agit de l'infraction criminelle dont il est question dans l'article. A-t-on expliqué aux membres du

[Text]

spite of the recommendations of this committee? Has there been any response from the drafters?

**Mr. Cowling:** Not that I am aware of.

**Senator Buckwold:** Our committee felt very strongly on the matter.

**Mr. Cowling:** There was some material issued at the time that Bill C-13 came out, but I do not recall that it explained why certain things were not done. It said basically what was being done.

**Senator Cook:** Did this draft appear after our report was made?

**Mr. Cowling:** Yes.

**Mr. Prueter:** I might say, Mr. Chairman, in support of the Senate recommendations, or along the same lines, recommendation number 68 of the House of Commons report in connection with Bill C-42 had recommended certain changes in the clause as well which would be generally in accord with the recommendations of this committee, but they were also not adopted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you against criminal sanctions throughout this bill or just on the question of price discrimination?

**Mr. Prueter:** I have some difficulty answering your question, senator. I do not know that we can say that we are, in view of the fact that the present Combines Investigation Act is a criminal statute.

**Senator Buckwold:** I do not read it as being against all criminal offences. There could be some offences that are quite rightly and properly regarded as criminal offences but so far as the price discrimination aspect is concerned, I think I would have to support it.

**Mr. Lade:** On the basis of rationalization, it would be strange to have one element a criminal offence and the other not.

**Mr. Prueter:** It is a curious anomaly as to where it sits and what it is. We have some difficulty seeing the two within this context—one being a criminal offence, and the other being a reviewable practice.

**The Deputy Chairman:** So you are prepared to leave it in our constructive hands?

**Mr. Prueter:** Absolutely.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In a very recent issue of the Supreme Court Reports there was a case in which I think the decision was that the conviction in a civil offence is unconstitutional in that it violates the rights of the provinces.

**Mr. Cowling:** You may be referring to the case that had the name "Vapour" in the company's name versus Macdonald. It was a trade mark case. The Supreme Court pointed out there that in the Trade Marks Act, the particular provision was not associated with criminal provisions; it was purely a civil provision. They thereby very studiously left the door open to the kind of situation that we may have under the Competition Act,

[Traduction]

comité pourquoi cet article avait été conservé en dépit de leurs recommandations? A-t-on reçu une réponse des rédacteurs?

**M. Cowling:** Je n'ai eu vent d'aucune.

**Le sénateur Buckwold:** Notre comité s'était attaqué très fermement à cette question.

**M. Cowling:** Des documents avaient été publiés au moment de la présentation du bill C-13, mais je ne me rappelle pas qu'on y ait expliqué pourquoi certaines choses n'avaient pas été faites. On y disait fondamentalement ce qui se faisait.

**Le sénateur Cook:** Cet avant-projet a-t-il paru après la présentation de notre rapport?

**M. Cowling:** Oui.

**M. Prueter:** Je me permets de dire, monsieur le président, pour appuyer les recommandations du Sénat, ou dans la même veine, que la recommandation n° 68 du rapport de la Chambre des communes sur le bill C-42 proposait également certains changements à cet article lesquels seraient, de façon générale, conformes aux recommandations du présent comité; elles n'ont pas été adoptées non plus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Êtes-vous contre des sanctions criminelles dans le cas du bill entier ou en ce qui concerne simplement le prix de vente discriminatoire?

**M. Prueter:** J'éprouve quelques difficultés à répondre à votre question, sénateur. Je ne sais pas si nous pouvons dire que nous le sommes, en raison du fait que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est dans sa forme actuelle une loi criminelle.

**Le sénateur Buckwold:** Elle ne m'apparaît pas contre toutes les infractions criminelles. Certaines infractions pourraient assez justement être considérées comme des infractions criminelles et, en ce qui concerne du moins le prix de vente discriminatoire, je crois que j'abonderais dans ce sens.

**M. Lade:** Simplement pour rationaliser, il serait étrange qu'on ait d'une part une infraction criminelle et pas de l'autre.

**M. Prueter:** C'est une anomalie curieuse, à savoir: où cela se trouve et ce que c'est. Nous éprouvons des difficultés à bien les situer dans ce contexte, l'une étant une infraction criminelle et l'autre une méthode revisable.

**Le vice-président:** Vous êtes donc disposé à nous laisser cela entre les mains?

**M. Prueter:** Absolument.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans un numéro très récent des Rapports de la Cour suprême, il y avait une cause où la décision était, je crois, que la condamnation dans le cas d'une infraction au droit civil était inconstitutionnelle, en ce qu'elle viole les droits des provinces.

**M. Cowling:** Vous voulez peut-être parler de la cause qui s'intitulait «Vapour» du nom de la société contre Macdonald. Il s'agissait d'une affaire de marque de commerce. La Cour suprême a fait ressortir que dans la Loi sur les marques de commerce, la disposition particulière n'avait aucun rapport avec les dispositions criminelles; il s'agissait purement d'une disposition concernant le droit civil. Elles laissaient ainsi très



[Text]

in many instances, where you have a criminal provision as well as a civil provision. The court was suggesting that where that is so, it might be possible to have an additional remedy in some kind of civil proceeding.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have the witnesses given any consideration to that aspect of the problem?

**Mr. Lade:** No, senator, we have not.

**Mr. Cowling:** It will be raised, I would think, Senator Connolly, in one of the very early cases under this law, if it is enacted, because it goes to the heart of the whole constitutional question.

**Mr. Prueter:** I think we have recognized this problem, and I think the only comment we can make on it is that the last time we were here it was recognized that there were constitutional problems involved, but we have not addressed ourselves to this aspect on the basis that other people appearing before your committee will do so or have done so.

**The Deputy Chairman:** I thank you very much, gentlemen, for coming this morning and giving us the benefit of your testimony. I am sure it will be of great help and assistance to us.

The second organization is, as I said before, the Independent Petroleum Association of Canada.

**Senator Flynn:** With a title like that they should not be worried about competition.

**The Deputy Chairman:** The three witnesses appearing before us are: Mr. Labarge, Parliamentary Counsel, Mr. J. D. Porter; and Mr. Ed Brown, Counsel, Dome Petroleum Ltd.

Gentlemen, you have presented us with quite a voluminous brief. Who is going to begin?

**Mr. J. D. Porter, Managing Director, Independent Petroleum Association of Canada:** May I say, Mr. Chairman, that the Independent Petroleum Association of Canada is appreciative of the opportunity of appearing before your committee. Perhaps by way of definition I might define who the Independent Petroleum Association is and what its members consist of. Essentially, to use a colloquialism, we are the "little guys". We represent some one hundred and sixty-two oil and gas exploration companies, who are full-time members, and in addition to that we have another 125 associate members, those being service, supply and manufacturing organizations, geological and geophysical consulting firms, who essentially derive their income from the activities of the petroleum industry in Canada.

Our members, in spite of their size, may range from larger companies such as Dome Petroleum down to what might be referred to as the "one-man band" the fellow who works out of one office and engages consultants to carry out his field work or drilling programs. The objectives of our association are

[Traduction]

soigneusement la porte ouverte au genre de situation qui peut se présenter aux termes de la Loi sur la concurrence, dans de nombreux cas, lorsque vous avez à la fois une disposition se rapportant au droit criminel et une autre au droit civil. Le tribunal prétendait que lorsque c'était le cas, on pourrait peut-être avoir un autre recours c'est-à-dire des poursuites civiles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les témoins ont-ils mis à l'étude cet aspect du problème?

**M. Lade:** Non, sénateur nous ne l'avons pas fait.

**M. Cowling:** Ce point sera soulevé, d'après moi, sénateur Connolly, dès les premiers procès qui seront intentés en vertu de cette loi, si elle est promulguée, parce que cela est au cœur de toute la question constitutionnelle.

**M. Prueter:** Je crois que nous vous reconnaissons ce problème et que le seul commentaire que nous puissions faire c'est que la dernière fois que nous nous sommes trouvés ici, on a reconnu qu'il y avait des problèmes constitutionnels en cause; nous n'avons toutefois pas soulevé cet aspect car nous nous sommes dits que d'autres personnes qui comparaitraient devant votre Comité le feraient ou l'avaient déjà fait.

**Le vice-président:** Je vous remercie beaucoup messieurs d'être venus ce matin et de nous avoir fait profiter de votre témoignage. Je suis convaincu que cela nous aidera beaucoup.

La seconde organisation à comparaître, comme je l'ai déjà dit, c'est l'*Independent Petroleum Association of Canada*.

**Le sénateur Flynn:** Avec un titre comme celui-là, elle ne devrait pas avoir peur de la concurrence.

**Le vice-président:** Les trois témoins qui comparaitront aujourd'hui sont les suivants: M. Labarge, conseiller parlementaire, M. J. D. Porter; M. Ed Brown, conseiller de la *Dome Petroleum Ltd.*

Messieurs, vous nous avez présenté un mémoire assez volumineux. Lequel d'entre vous va commencer?

**M. J. D. Porter, directeur exécutif, Independent Petroleum Association of Canada:** Permettez-moi de dire, monsieur le président, que la *Independent Petroleum Association of Canada* vous sait gré de l'occasion que vous lui fournissez de comparaître devant votre Comité. Peut-être pourrais-je définir ce que constitue la *Independent Petroleum Association of Canada* et quels en sont les membres. Pour utiliser un régionalisme, nous sommes essentiellement «les petites gens». Nous représentons cent soixante-deux sociétés d'exploration pétrolière et gazifère, membres de plein droit, ainsi que 125 autres membres associés, y compris des organisations de services, d'approvisionnement et de fabrication, des entreprises d'experts-conseils en géologie et en géophysique, dont le revenu dépend essentiellement des activités de l'industrie du pétrole au Canada.

Nos membres, malgré leur nombre, peuvent varier entre une société très importante comme *Dome Petroleum* et ce que nous pourrions appeler «l'homme orchestre», celui qui administre son affaire à partir d'un bureau et retient les services d'experts-conseils pour s'occuper des travaux sur le terrain ou de

[Text]

generally to provide informative material relative to the industry in the hope that an environment will be established in Canada under which the Independent Petroleum Association members can conduct their affairs in an efficient manner.

Our members are active in all areas of Canada, and in 1974 through to 1977, they initiated 75 per cent of all the exploratory wells drilled in Canada and participated in the drilling of over 70 per cent of all wells drilled in Canada irrespective of their location. The IPAC member companies and their management are essentially Canadian and residents of Canada.

**Senator Buckwold:** May I ask what your relationship is to the Canadian Petroleum Association? Are most companies members of both, and why are there two organizations?

**Mr. Porter:** That is a good question. There are two organizations. Our group was established in 1961 because at that time there were markets unavailable in Canada for the amount of crude oil that was capable of being produced. Our group, the smaller companies, felt that markets should be expanded within Canada to accept that crude oil and back out foreign crude. As a consequence of the formation of this association, there developed the Borden Commission hearings, the subsequent establishment of the Ottawa Valley line, and further the National Energy Board. In the absence of the development of markets east of the Ottawa Valley line, subsequently the federal government deemed it advisable, in the interests of Canada and the industry, that exports of crude oil into the United States should be permitted, and our group had some role to play there.

I think that because of that and the, shall I say, perhaps different philosophy of the majors in respect to the philosophy of our group, the majors, with their resources, are able to acquire and maintain mineral rights for substantial periods of time. How active they explore those rights is dependent upon the legislation and jurisdiction in which those rights are held. Our people do not have those substantial resources.

Therefore, if we acquire properties we want to get out and drill as quickly as possible and find out if there is anything there or not there. If it is there, fine, let's go to market. Consequently, there are implications in this bill as it relates to joint ventures, mergers and so on, that will impact, in our opinion, very adversely upon our members in the type of activity that they conduct, and in fact on the industry in Canada as a whole. That is a long-winded answer, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It's a good answer.

**Senator Laird:** In that connection, I presume that you are in sympathy with what has just been said to us by the Canadian Petroleum Association witnesses. Is there any point on which you would be in disagreement with them?

**Mr. Porter:** Yes, slightly.

[Traduction]

ses programmes de forage. Les objectifs de notre association consistent généralement à fournir des documents d'information se rapportant à l'industrie dans l'espoir de créer au Canada un milieu permettant aux membres de la *Independent Petroleum Association* de gérer efficacement leurs affaires.

Nos membres sont actifs dans toutes les régions du Canada et entre 1974 et 1977, ils sont à l'origine du forage de 75 p. 100 des puits d'exploration au Canada et ont participé au forage de 70 p. 100 de tous les autres puits quel qu'en soit l'emplacement. Les sociétés membres de l'IPAC et leur direction sont essentiellement des Canadiens et des résidents du Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je vous demander quel est votre lien avec la *Canadian Petroleum Association*? La plupart des compagnies sont-elles membres des deux associations et pourquoi y a-t-il deux organisations?

**M. Porter:** C'est une bonne question. Il y a deux organisations. Notre groupe a été créé en 1961 parce qu'à ce moment-là il n'y avait pas suffisamment de marchés au Canada pour la quantité de pétrole brut que nous pouvions produire. Notre groupe, les petites entreprises, estimait que les marchés devraient être étendus au Canada afin d'accepter ce pétrole brut et refuser le pétrole étranger. C'est ainsi que cette association a entraîné les audiences de la Commission Borden, la construction du pipe-line de la Vallée de l'Outaouais ainsi que la création de l'Office national de l'Énergie. En l'absence de la création de marchés à l'est du pipe-line de la Vallée de l'Outaouais, le gouvernement fédéral a jugé opportun, dans l'intérêt du Canada et de l'industrie, d'autoriser les exportations de pétrole brut aux États-Unis; notre groupe avait alors un rôle à y jouer.

Je crois qu'en raison de cela et, dois-je dire—de la philosophie peut-être différente des sociétés importantes, en ce qui concerne les principes de notre groupe, les sociétés importantes, avec leurs ressources, peuvent acquérir et conserver des droits sur les minéraux pendant des périodes importantes. Leur activité à l'égard de l'exploration de ces droits dépend de la mesure législative et de la juridiction dont ils relèvent. Nous ne disposons pas de ces ressources substantielles.

Voilà pourquoi lorsque nous acquérons des propriétés nous voulons nous mettre à l'œuvre et forer le plus tôt possible afin de savoir s'il y a ou non quelque chose à cet endroit. Le cas échéant, nous allons vers le marché. Par conséquent, ce bill comporte des implications, au chapitre des entreprises en participation, des fusions etc. lesquelles influenceront, à notre avis, d'une façon très néfaste sur nos membres en raison du genre d'activités dont ils s'occupent et de fait sur l'industrie canadienne dans son ensemble. Il s'agit d'une réponse interminable, Monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une bonne réponse.

**Le sénateur Laird:** À cet égard, je suppose que vous êtes d'accord avec ce que viennent tout juste de nous dire les témoins de la *Canadian Petroleum Association*. Y-a-t-il un point sur lequel vous ne seriez pas d'accord?

**M. Porter:** Oui, légèrement.



[Text]

**Senator Laird:** That might be more important to us. Come at it that way.

**Mr. Porter:** I am in general sympathy with what the Canadian Petroleum Association said. There is one very important word, though, that I do not think I heard in Mr. Millican's testimony, and that is "gas".

**Senator Connolly (Ottawa West):** It may be our fault. We did not want to spread it too far. Go ahead.

**Mr. Porter:** You may have heard that there is, in newspaper terms, as "gas bubble" in Alberta. We do not perceive it to be that way at all. We think there are substantial volumes of potential deliverability of natural gas beyond the capability of the present markets in Canada to absorb, and the people who essentially have this gas—I must admit I am deviating—

**The Deputy Chairman:** It is very interesting. The members of the committee want to hear it.

**Mr. Porter:** From a cash flow, from the ability to reinvest, and continue to explore in Canada, we are going to have to find markets for that gas, and very soon. The most obvious market, in the absence of an immediate, or relatively immediate, market development, in Canada is in exports on a short term basis to the United States in small amounts, which can be on such terms as governments may derive. The word "swap" is sometimes used. A swap does not necessarily, in my mind, have to be natural gas for natural gas. It can be natural gas for a return of energy in another form, conceivably coal, conceivably crude oil, from other marketplaces.

**Senator Flynn:** Not beef.

**Mr. Porter:** Not beef. I think we have enough of that, as you are probably aware, at the moment. Perhaps I might return to the subject at hand, and if there are any questions please interrupt.

**Senator Buckwold:** I just want to get into the relationship of the Canadian Petroleum Association and the Independent Petroleum Association. Are many of your members also members of the Canadian Petroleum Association?

**Mr. Porter:** I do not think I answered that part of your question; I am sorry. There are some; perhaps half a dozen.

**Senator Buckwold:** I should imagine Dome would be a member of the Canadian Petroleum Association.

**Mr. E. Brown, Counsel, Dome Petroleum Ltd.:** No.

**Senator Buckwold:** So, basically, you really have only a handful, and you are a completely separate organization.

**Mr. Porter:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** You are independent of them.

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** Cela pourrait être plus important pour nous. Prenez le dans ce sens.

**M. Porter:** Je partage en général les déclarations des témoins de la *Canadian Petroleum Association*. Il y a toutefois un mot très important que je n'ai pas entendu dans le témoignage de M. Millican et c'est le mot «gaz».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela peut être notre faute. Nous ne voulions pas nous étendre trop longtemps sur le sujet. Poursuivez.

**M. Porter:** Vous avez peut-être entendu dire qu'il y a, en termes journalistiques une «bulle de gaz» en Alberta. Nous ne sommes pas tout à fait d'accord sur ce point. Nous estimons que les possibilités de livraison de gaz naturel dépassent toutes les possibilités commerciales que le Canada peut envisager et que ceux qui détiennent essentiellement ce gaz—je dois avouer que je m'écarte un peu—

**Le vice-président:** C'est très intéressant. Les membres du comité veulent vous entendre.

**M. Porter:** Du point de vue de la capacité d'autofinancement, de l'aptitude à réinvestir et à continuer d'explorer le Canada, nous devons trouver des marchés pour ce gaz, et très bientôt. Le marché le plus évident, en l'absence d'un marché immédiat ou assez immédiat, se trouve pour le Canada dans les exportations à court terme, en petites quantités, vers les États-Unis, selon les conditions prescrites par les gouvernements. On utilise parfois le mot «échange». Il n'est pas nécessaire, à mon avis, d'échanger simplement du gaz naturel. Il peut s'agir d'un échange de gaz naturel contre une autre forme d'énergie comme le charbon ou le pétrole brut provenant d'autres marchés.

**Le sénateur Flynn:** Pas du bœuf.

**M. Porter:** Pas du bœuf. Comme vous le savez probablement, nous avons assez de bœuf en ce moment. Je voudrais revenir au sujet qui nous intéresse, mais veuillez m'interrompre si vous avez des questions.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais simplement que vous me précisiez la relation qui existe entre la Canadian Petroleum Association et la Independent Petroleum Association. Beaucoup de vos membres appartiennent-ils également à la Canadian Petroleum Association?

**M. Porter:** Je m'excuse de ne pas avoir répondu à cette partie de la question. Environ une demi-douzaine de nos membres appartiennent à cette association.

**Le sénateur Buckwold:** Je suppose que la société Dome appartient à la Canadian Petroleum Association.

**M. E. Brown, conseiller juridique, Dome Petroleum Limited:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Vous ne regroupez donc que quelques sociétés et vous êtes une organisation totalement distincte.

**M. Porter:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes indépendant de ces organisations.

[Text]

**Mr. Porter:** We are independent of the majors.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You say you have done 75 per cent of the exploration and drilling?

**Mr. Porter:** Exploration and drilling in Canada.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In 1976?

**Mr. Porter:** From 1974 through 1977 inclusive.

**Senator Buckwold:** Would that be for oil, or would most of it be for natural gas?

**Mr. Porter:** Both, but largely natural gas.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What percentage of production from the exploration and drilling would you say is attributable to your members?

**Mr. Porter:** To our group?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Porter:** I do not wish to get into conflict with Mr. Millican, but our figures indicate that our members produced about 25 per cent of the crude oil production in Canada, and in the order of 22 per cent of natural gas.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that arising out of this exploratory program?

**Mr. Porter:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it 1973 to 1977?

**Mr. Porter:** No, 1974.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is 1974 to 1977?

**Mr. Porter:** Yes. As our activity increases relative to the industry as a whole, and assuming some degree of success, hopefully our share of production will move beyond the figures I have just mentioned.

**Senator Cook:** We were told there were approximately \$7 billion of outgoings by the petroleum industry in 1976, and approximately \$9 billion in 1977. How much of those two figures is attributable to your members?

**Mr. Porter:** That is a difficult question for me to answer right off the bat, but I would say in the ballpark of 20 to 25 per cent. I may be a little bit high in relationship to the large capital investments relative to Syncrude, but offsetting that would be the large capital investments generated by Dome, and so I think it would be in that perspective.

**Senator Cook:** Of 25 per cent?

**Mr. Porter:** Of 20 to 25 per cent.

**Senator Cook:** Yet you have said you drilled 75 per cent of the wells.

**Mr. Porter:** Of all exploratory wells, in partnership; not always alone, but in partnership, if I may use that term.

**Senator Connolly (Ottawa West):** With other members.

[Traduction]

**M. Porter:** Nous sommes indépendant des sociétés principales.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous soutenez avoir effectué 75 p 100 de l'exploration et du forage?

**M. Porter:** L'exploration et le forage qui s'est fait au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En 1976?

**M. Porter:** De 1974 à 1977 inclusivement.

**Le sénateur Buckwold:** S'agit-il du pétrole ou surtout du gaz naturel?

**M. Porter:** Des deux, mais surtout du gaz naturel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel pourcentage de la production provenant de l'exploration et du forage est attribuable, à votre avis, à vos membres?

**M. Porter:** À notre groupe?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Porter:** Je ne désire pas contredire M. Millican, mais nos statistiques indiquent que nos membres ont produit environ 25 p cent du pétrole brut au Canada et près de 22 p cent du gaz naturel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce à la suite de ces programmes d'exploration?

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces statistiques s'appliquent-elles de 1973 à 1977?

**M. Porter:** Non, 1974.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De 1974 à 1977?

**M. Porter:** Oui. A mesure que nos activités prendront de l'importance par rapport à l'ensemble de l'industrie et en supposant que nous connaissions un certain succès, notre part de la production devrait augmenter.

**Le sénateur Cook:** On nous a dit que les dépenses de l'industrie pétrolière se sont chiffrées à environ 7 milliards de dollars en 1976 et à 9 milliards de dollars en 1977. Quelle part de ces dépenses est attribuable à vos membres?

**M. Porter:** Il m'est difficile de vous répondre à brûle-pour-point, mais je crois qu'on pourrait estimer cette part à 20 ou 25 p cent. Il se peut que ces dépenses soient un peu élevées comparativement aux investissements importants de Syncrude, mais les investissements de Dome compenseraient ces dépenses qui, je crois, se situent aux environs de ces chiffres.

**Le sénateur Cook:** Environ 25 p cent?

**M. Porter:** De 20 à 25 p cent.

**Le sénateur Cook:** Vous avez dit que votre société avait foré 75 p cent des puits.

**M. Porter:** De tous les puits d'exploration forés en co-participation; nous n'avons pas toujours foré ces puits nous-mêmes, mais en collaboration avec une autre société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avec d'autres membres.



[Text]

**Mr. Porter:** With other members or with perhaps the majors, so there is an intertwined, yet separated industry.

I was going to make the point that we are talking about an industry which, in my view, and in the view of the Independent Petroleum Association of Canada, is already very highly regulated. You probably are aware that there is something in the order of 370 pieces of legislation that govern the activities of the industry in Canada, whether those be federal or provincial regulations. In addition, there are some 260 government boards or agencies that supervise our activities.

Let me give you an illustration, if I may. Before you can acquire an exploratory permit in Alberta, the province of the greatest degree of activity, you have to get environmental approval from the department to even go into an area. That may take a period of perhaps six to eight weeks. Assuming you are satisfied with the geophysical process, with the result achieved, and you decide to drill a well, you have to apply for a well licence in order to drill that well. Again you have to run through the environmental process, the approval of the Department of Energy and Natural Resources in respect to the specific well location; you have to get a clearance again from the municipality or the rural authority if you are in the approximation of a hamlet, village, town, buildings, ranching community or what have you.

If you drill a well and you are successful—and let us assume you look on the brighter side—then your production is controlled; the volume of production, whether it be crude oil or natural gas, is controlled in Alberta by the Energy Resources Conservation Board as to the amounts daily, monthly and annually. You are then directed as to where that product will be sold. If it has to be trucked, that is one matter; if it has to result in the construction of a pipeline and related pipe facilities, that has to be approved. It then goes into a market that is selected by the authorities involved—not by the exploration company or by the producing company. The price is then controlled, depending upon the quality of the product that is being produced. That is set, as you know, by the federal government, in concert with the provincial governments.

So before you can go out to drill, or produce, the market and the price is determined. So there is very little that you can select to do in the industry except what jurisdiction you wish to work in, and, when you are in that jurisdiction, where specifically you might choose to explore for crude oil and natural gas.

I should have mentioned, when I was speaking about IPAC membership, that Petro-Canada, the federal crown corporation, is a member of IPAC, and, I might say, a very distinct member in that their staff make a valuable contribution to our technical activities, in particular.

**Senator Neiman:** I have a supplementary question dealing with all the problems that you face before you can get to work and do all the things you have mentioned. Is your organization going to fight the Petroleum Corporations Monitoring Act, which has been reborn from the one which last year died, I felt, a timely death, because there was not much of a struggle from either the Canadian Petroleum Association or IPAC?

[Traduction]

**M. Porter:** Avec d'autres membres ou peut-être avec les sociétés principales de sorte qu'il y a une industrie distincte mais interdépendante.

Je voudrais souligner que nous parlons d'une industrie qui, à mon avis et de celui de l'Association pétrolière indépendante du Canada, est déjà hautement réglementée. Vous savez sans doute qu'il existe près de 370 lois fédérales ou provinciales qui régissent les activités de notre industrie au Canada. En outre, près de 260 conseils ou organismes gouvernementaux supervisent nos activités.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Avant de pouvoir obtenir un permis d'exploitation en Alberta, qui est la province où la plupart de nos activités se concentrent, il faut se conformer aux exigences écologiques du ministère. Il faut parfois attendre de sept à huit semaines avant d'obtenir cette approbation. Si vous êtes satisfait du processus géophysique et des résultats obtenus et que vous décidez de forer un puits, vous devez faire une demande de permis de forage. Encore une fois, vous devez soumettre votre demande au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Vous devez obtenir l'approbation de la municipalité ou de l'administration rurale si vous désirez forer un puits près d'un hameau, d'un village, d'une ville, d'un immeuble ou d'une collectivité agricole.

Si vous decouvrez du pétrole ou du gaz naturel à la suite du forage, votre production est alors contrôlée en Alberta par l'*Energy Resources Conservation Board* qui fixe la production quotidienne, mensuelle et annuelle de votre société. On détermine ensuite le marché de vente. Si le produit doit être transporté par camion, c'est une autre question. S'il est nécessaire de construire un pipeline ou d'autres installations analogues, vous devez obtenir l'approbation du gouvernement. Le produit est ensuite écoulé sur un marché qui est choisi par les administrations en cause et non par la société chargée de l'exploration ou de la production. Le prix est ensuite contrôlé en fonction de la qualité du produit. Comme vous le savez, le prix est fixé par le gouvernement fédéral de concert avec les gouvernements provinciaux.

Ainsi, avant que l'on puisse forer ou produire, le marché et le prix sont déterminés. Très peu de latitude est laissée à l'industrie, à l'exception du choix de l'emplacement où vous désirez travailler et lorsque que cet endroit est déterminé, la société peut choisir de rechercher du gaz naturel ou du pétrole brut.

J'aurais dû mentionner lorsque je parlais des membres de l'APIC que Petro-Canada, une société de la couronne, en fait partie. Je pourrais même ajouter que Petro-Canada constitue un membre de choix parce que son personnel contribue de façon importante à nos activités techniques en particulier.

**Le sénateur Neiman:** J'aurais une question complémentaire au sujet des problèmes que vous avez soulevés. Votre organisation s'oppose-t-elle à la Loi sur la surveillance des sociétés pétrolières qui a été reprise cette session et au sujet de laquelle l'Association canadienne du pétrole ou l'APIC ne s'est pas vraiment opposée?

[Text]

**Mr. Porter:** That is correct. We were inundated with other activities, such as the Federal Land Act and regulations. Sometimes we have to take a selective approach to these problems. In reply to your question, senator, yes, we are, and we have prepared a submission. We will be pleased if your committee will accept our submission and deal with it as it sees fit; and, if it wishes, we would be happy to appear as witnesses. The submission has also gone to the House of Commons.

I would like now to refer to the problems which relate to the discretion that is contained in the bill with regard to mergers and joint ventures, and with what I would classify, as a businessman, the creation of a high degree of uncertainty.

The committee will recognize, I am sure, that in the absence of clear and unequivocal rules of law, uncertainty reduces capability to plan, to progress and to carry out any corporate financing and related plans. Consequently IPAC believes that Bill C-13, as presently constituted, will be restrictive to Canadian industry, particularly the smaller independent businesses, at a time when, in our opinion, there is a vital need to stimulate the Canadian economy, to increase our national and international competitiveness, and to generate much needed jobs.

Additionally, we are concerned that on the one hand the federal Department of Energy, Mines and Resources is saying to us, "There is a national need to know what are our oil and gas reserves in Canada," and hopefully there will be a high degree of activity on federal land. I think it is a worthy and noteworthy objective to achieve a high degree of energy and self-reliance. However, it is our firm opinion that Bill C-13 will stifle the reaching of that objective, and is a matter of high concern to all Canadians.

This would appear to be, as I have stated, a contradiction of federal government policy. We do not think that this bill matches the needs of our industry or other industries in Canada at this particular time.

**Senator Flynn:** I cannot visualize how this bill will really affect you. As you say, you are so regulated. Can you give me an example of a merger or transaction that could be reviewable under this legislation?

**Mr. Porter:** Yes, I think I can. A simple one would be on joint ventures. As I indicated, IPAC members participate, with other companies—majors, other independents—with Petro-Canada on joint ventures.

**Senator Flynn:** In exploration?

**Mr. Porter:** In exploration and production.

**Senator Flynn:** How can you visualize a joint venture lessening competition in exploration?

[Traduction]

**M. Porter:** En effet. D'autres activités telle que la loi sur les terres fédérales prennent tout notre temps. Nous devons parfois adopter une approche sélective à ces problèmes. En réponse à votre question, nous sommes opposés sénateur à l'adoption de cette loi et nous avons préparé un mémoire sur la question. Nous serions heureux que votre comité accepte notre mémoire, qu'il traitera comme bon lui semble. Si le comité le désire, nous aimerions comparaître en tant que témoins. Nous avons également envoyé notre mémoire à la Chambre des communes.

Je voudrais maintenant faire allusion au problème qui a trait à la discrétion, dans le projet de loi, et qui se rapporte aux fusions et aux entreprises en coparticipation, ainsi qu'à ce que je pourrais appeler, en tant qu'homme d'affaires, la création d'un haut degré d'incertitude.

Le comité reconnaîtra, je suis certain, que faute de règles de droit claires et précises, l'incertitude empêche les sociétés de planifier, de faire des progrès et de mener à bien leurs projets d'investissement. Par conséquent, l'APIC juge que le projet de loi C-13 sous sa forme actuelle nuira à l'industrie canadienne et en particulier aux entreprises plus petites à un moment où, à notre avis, il serait essentiel de stimuler l'économie canadienne afin d'accroître notre compétitivité aux niveaux national et international et de créer des emplois.

En outre, nous nous préoccupons du fait que d'une part, le ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources nous dit: «Il est nécessaire, dans l'intérêt national, de connaître nos ressources en pétrole et en gaz naturel» et il est à souhaiter qu'il y aura un haut degré d'activité sur les terres fédérales. Je crois que le fait de vouloir atteindre un degré d'autonomie élevé en ce qui a trait à l'approvisionnement en énergie est un objectif louable. Cependant, nous sommes convaincus que le projet de loi C-13 empêchera le Canada d'atteindre cet objectif, ce qui devrait inquiéter au plus haut point tous les Canadiens.

Comme je l'ai déjà souligné, cela semble en contradiction avec la politique fédérale. Nous ne croyons pas que ce projet de loi réponde aux besoins actuels de notre industrie ou d'autres industries au Canada.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas vraiment comment ce projet de loi vous touchera. Comme vous l'avez dit, votre industrie est déjà tellement réglementée. Pouvez-vous me donner un exemple de fusion ou de transaction qui pourrait être étudié en vertu de cette loi?

**M. Porter:** Je crois que oui. Un exemple simple porterait sur les entreprises en coparticipation. Comme je l'ai souligné, les membres de l'APIC collaborent avec d'autres sociétés indépendantes ou fort importantes, comme Petro-Canada, pour des entreprises en coparticipation.

**Le sénateur Flynn:** Pour les activités d'exploration?

**M. Porter:** Dans le domaine de l'exploration et de la production.

**Le sénateur Flynn:** Comment croyez-vous qu'une entreprise en coparticipation puisse diminuer la concurrence dans le domaine de l'exploration?



[Text]

**Mr. Porter:** Let me refer to a case which we used in the House committee hearings last year. Let us suppose that you went out and drilled a well, shall we say, east of Edmonton, and you found gas. You thought that you had a pool of natural gas which you could develop economically, and you had 100 per cent of the mineral rights in your name. Say, you then decided that the Northern Utilities Company in Edmonton was a likely market, and you made financial arrangements, consummated construction of a pipeline and related facilities, and sold that natural gas to the only public utility in Edmonton. Now, to get back to your question—

**Senator Flynn:** You say that the prices are regulated.

**Mr. Cowling:** You are talking about one person who has developed this.

**Mr. Porter:** I am using this as an example. It could be two persons.

**Mr. Cowling:** You say the picture might change if it became a joint venture.

**Senator Buckwold:** Where does it lessen competition? You are selling the gas to a monopoly which is already in existence by government edict. I am wondering where the restriction of competition comes in that would affect you in this particular bill.

**Mr. Porter:** I do not foresee it, but, under the provisions of this bill, my legal counsel advises me that there are problems.

**Senator Flynn:** Of course there are problems in connection with the bill, but I was trying to relate to you particular situation. I do not disagree with what you say here, generally speaking.

**Mr. Paul Labarge, Parliamentary Counsel, Independent Petroleum Association of Canada:** One of the matters which came up at an earlier hearing was with respect to Husky Oil, which is a member of IPAC. We discussed it in great detail. There is the situation with respect to the Lloydminster fields, which is a very restricted heavy oil production area. The possibilities of the legislation with respect to joint ventures is such that in certain development areas there could be an assertion, particularly in the way the legislation is drafted, which seems to take concentration as almost a per se evil. It has gone from a form of economic analysis to a sort of legal tenet.

We have what could potentially be characterized, by my friend Mr. Davidson, as an activity by a group of people restricting further development in the market. In other words, by virtue of the fact that you make a joint venture with Gulf Oil or British American Oil, or with any of the others, you are, by that action, perhaps excluding other people who wish to enter the market. It then becomes a fact that if you choose a particular partner, you have associated yourself with a dominant force in the market, or have created, presumably, a dominant force in the market, and then we have the problem of market. By that action you have excluded other persons. Under the legislation as phrased, we have to worry not only

[Traduction]

**M. Porter:** Permettez-moi de reprendre un exemple cité lors des séances du Comité de la Chambre, l'an dernier. Supposons que vous ayez foré un puits à l'est d'Edmonton et que vous y ayez découvert du gaz naturel. Vous croyez posséder un gisement de gaz naturel que vous comptez explorer et pour lequel vous détenez 100 p. 100 des titres miniers. Vous décidez ensuite que la Northern Utilities Company d'Edmonton est un marché convenable et vous prenez les arrangements financiers nécessaires, construisez un pipe-line et d'autres installations connexes et vendez le gaz naturel à la seule société publique d'Edmonton. Pour revenir à notre question...

**Le sénateur Flynn:** Vous avez dit que les prix étaient fixés.

**M. Cowling:** Il s'agit d'une personne qui a entrepris ce projet.

**M. Porter:** Il s'agit simplement d'un exemple. Il pourrait y avoir deux personnes en cause.

**M. Cowling:** Vous avez dit que la situation pouvait changer lorsqu'il s'agissait d'une entreprise en coparticipation.

**Le sénateur Buckwold:** Comment une telle entreprise réduit-elle la concurrence? Vous vendez le gaz naturel à un monopole qui a été créé par le gouvernement. Je me demande comment ce projet de loi particulier pourrait diminuer la concurrence.

**M. Porter:** Je n'envisage pas une diminution de la concurrence, mais mon conseiller juridique m'informe que certaines dispositions du projet de loi créent des problèmes à cet égard.

**Le sénateur Flynn:** Il existe bien sûr des problèmes en ce qui touche le projet de loi, mais j'essaie de comprendre votre situation. Je suis d'accord avec ce que vous venez de dire, dans les grandes lignes.

**M. Paul Labarge, conseiller parlementaire, association pétrolière indépendante du Canada:** On a longuement discuté lors d'une audience précédente, de la société Husky Oil, qui est membre de l'APIC. Vous vous souvenez sans doute des champs pétrolifères de Lloydminster, qui est une zone de production de pétrole lourd très fermé. Les possibilités qu'offre la loi aux entreprises mixtes à risques partagés sont telles que, dans certains secteurs de développement, on pourrait affirmer, compte tenu en particulier du libellé de la loi, que la concentration est presque un mal en soi. Elle est devenue une forme de doctrine juridique après avoir été une forme d'analyse économique.

On assiste à ce qu'on pourrait appeler, comme l'a dit M. Davidson, une activité poursuivie par un groupe d'individus qui restreignent le développement du marché. En d'autres termes, en créant une entreprise mixte à risques partagés avec des sociétés comme Gulf Oil ou British American Oil ou avec d'autres, on ferme peut-être la porte, ce faisant, à d'autres individus qui voudraient s'établir sur le marché. Il est donc évident qu'en choisissant tel ou tel associé, on s'associe à une force dominante du marché ou on crée, probablement, une force dominante sur le marché et le problème des marchés se pose. Ce faisant, on exclut d'autres individus. Aux termes de la loi telle qu'elle est libellée, nous devons nous préoccuper non

[Text]

about lessening competition but also about potential competition. It is the potentiality that, in fact, poses the uncertainty.

**Mr. Cowling:** Does not each partner contribute his own well, or his own working interest?

**Mr. Labarge:** Not necessarily.

**Mr. Porter:** It could be money.

**Mr. Labarge:** Some provide money.

**Senator Flynn:** I can see something in the exclusion, but with regard to the practice, I do not know.

**Mr. Labarge:** In practice the Lloydminster field has in fact, by virtue of the capitalization, been restricted essentially to persons who would be considered—if you were using the concentration or issue—to be in the top five.

**Mr. Cowling:** But then the price of all their products is regulated, is it not?

**Mr. Labarge:** That is correct.

**Mr. Cowling:** Do you not think, under the old cases—the breweries cases, for example, and the natural products marketing case—that their activities would be viewed as exempt, even without the proposed section 4.5 in this bill, which attempts to codify, to some extent, though perhaps not completely accurately, the results of those cases?

**Mr. Labarge:** I think part of our problem is that we are talking about the exemption as it reads, and about actually regulated activities. You may remember that when Mr. Maclelland was here on behalf of Husky, at an earlier stage, he pointed out that with respect to licences, and with respect to simply general tenure of operations, the provinces will exert a force that is not a regulatory force, but simply one of gentle persuasion.

**Senator Buckwold:** And sometimes more than gentle.

**Mr. Labarge:** That is right. So that we have the type of situation where there is an activity which is not specifically regulated, and yet is more or less required by a regulatory agency.

**Senator Buckwold:** Can I go back to the Lloydminster field? My home is in Saskatchewan, so I know the area and the problems very well. This is a very heavy oil, which presently is not utilized for the production of gasoline, and this type of thing, but rather, basically, for asphalt and other similar products. With the present price of energy, however, it becomes feasible to refine it by means of a very expensive process now being developed by Husky. Do you foresee, for example, that Husky—which has many leases in that area, and, I presume, probably controls most of the area—might be subject to this act if once that plant got productive they used their own product as against the product of independently owned or small operations around the area because they did not need it? In other words, they would look after their own first. Would that be a problem in so far as lessening competition is concerned?

[Traduction]

seulement de la diminution de la concurrence mais aussi de la concurrence éventuelle. C'est l'éventualité qui, en fait, crée le doute.

**M. Cowling:** Chaque associé ne vient-il pas avec son propre puits de pétrole ou ses propres intérêts?

**M. Labarge:** Pas nécessairement.

**M. Porter:** Ce pourrait être de l'argent.

**M. Labarge:** Certains fournissent de l'argent.

**Le sénateur Flynn:** L'exclusion est peut-être évidente, mais j'émet des doutes sur la pratique.

**M. Labarge:** En pratique, la zone de Lloydminster a été, en fait, en vertu de la capitalisation, restreinte aux personnes qui occupent, en parlant de concentration ou de problèmes, les cinq postes les plus importants.

**M. Cowling:** Mais le prix de tous leurs produits est réglementé, n'est-ce pas?

**M. Labarge:** C'est exact.

**M. Cowling:** Ne pensez-vous pas, en prenant pour exemple d'anciens cas—les brasseries ou la commercialisation des produits naturels—que leurs activités seraient exclues même sans l'article 4.5 de ce projet de loi qui tente de codifier, dans une certaine mesure, sans toutefois être très précis, les résultats de ces cas?

**M. Labarge:** Le problème, à mon avis, est que nous parlons de l'exemption qui est encore sous forme de projet et des activités qui, elles, sont réglementée. Vous vous rappelez sans doute que lorsque Maclelland a comparu ici au nom de la société Husky, il a fait remarquer que les provinces, en ce qui concerne les permis et la durée générale des opérations, exercent une force non pas de réglementations mais doucement persuasive.

**Le sénateur Buckwold:** Et parfois plus que douce.

**M. Labarge:** C'est exact. Il existe donc une activité qui n'est pas précisément réglementée mais qu'exige plus ou moins un organisme de contrôle.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je revenir à Lloydminster? Je suis originaire de la Saskatchewan et je connais donc très bien la région ainsi que les problèmes qui s'y posent. Il s'agit d'un pétrole très lourd, qui ne sert pas actuellement à produire de l'essence et tous les produits analogues mais plutôt à produire de l'asphalte et d'autres produits similaires. Il est possible cependant, compte tenu des prix actuels du pétrole, de le raffiner grâce à un processus très sérieux que met au point actuellement la société Husky. Pensez-vous, par exemple, que la société Husky—qui possède de nombreuses concessions dans cette région et qui, je suppose, contrôle probablement l'ensemble on presque de cette région—puisse être assujettie à cette loi si elle utilisait, une fois l'usine opérationnelle, son propre produit au lieu du produit mis au point par d'autres sociétés indépendantes dans la région parce qu'elle n'en aurait pas besoin? En d'autres termes, elle veillerait d'abord à ses propres intérêts. Cela poserait-il des problèmes en ce qui concerne la diminution de la concurrence?



[Text]

**Mr. Labarge:** I think that could be characterized as a problem, because in addition to that you might have the serious question that would arise where a joint venture acquired a large reserve of any energy resource and sat on it, saying, in other words, "We're doing development work. Don't bother us. We'll be with you in 15 years when you really need us."

**Mr. Cowling:** Should that not be covered by the bill?

**Mr. Labarge:** That type of activity, yes, if you are talking about excluding; but to take a perfect example, if you look at Lloydminster, I think perhaps you are going to get a very hot argument as to whether, financially, the heavy oil should be produced now, or whether the money should be put into exploration, and I think you are walking a very fine line.

**Senator Buckwold:** Let us get back to the monopolistic effect. I am rather interested in this. In terms of the proposed agreement with Husky, for example, is there provision that all the producers would be able to sell their product into that refinery, or is it at the discretion of Husky and associates as to whom they buy their product from?

**Mr. Labarge:** At the moment I could not give you an absolutely accurate answer on that.

**Senator Buckwold:** As I say, I see a major monopoly developing which would make it very difficult for the dozens of smaller well owners and producers to sell their product.

**Senator Flynn:** What can you do about it?

**Senator Buckwold:** I think this act could protect the smaller owner.

**Mr. Cowling:** These gentlemen are representing those people, and are saying they would like to see an exemption.

**Mr. Porter:** I was going to say, in response to Senator Buckwold's question, that at the present time Husky buys heavy crude oil not only from their own wells, but from others, and I would think, as a conscious business decision—I am projecting now—they would continue to do that, even though they have the plant. This would be for very sound business reasons, namely, that they are getting more product through the plant; and the more volume you get through a capital intensive project like that, the better.

**Senator Buckwold:** Let us say, for example, there was a decrease in demand for a short period and they had an oversupply. In those circumstances it would be good business judgment to use their own product instead of going out into the field. I really think there are reasons why some of the smaller producers might need the protection of an act something like this.

**Senator Flynn:** They might need a refinery and a market.

**Senator Buckwold:** They have only one refinery.

[Traduction]

**M. Labarge:** On pourrait effectivement parler de problème car, en outre, il pourrait arriver qu'une entreprise mixte à risques partagés acquiert une part importante de n'importe quelle ressource énergétique et déclare qu'elle fait des recherches et qu'elle ne sera opérationnelle que dans 15 ans lorsque les autres auront vraiment besoin d'elle.

**M. Cowling:** Cela ne devrait-il pas figurer dans le projet de loi?

**M. Labarge:** Si vous parlez de l'exclusion, certainement. Pour prendre un exemple parfait cependant, si vous examinez le cas de Lloydminster, je crois que vous allez vous embarquer dans une discussion des plus vives pour savoir si, financièrement, le pétrole lourd devrait être exploité dès maintenant ou si l'argent devrait être consacré à l'exploration; il faut faire très attention, à mon avis.

**Le sénateur Buckwold:** Revenons-en aux conséquences monopolistiques. Cela m'intéresse. Dans le projet d'accord conclu avec la société Husky, par exemple, existe-t-il une disposition selon laquelle les producteurs pourraient vendre un produit à cette raffinerie ou la société Husky et associés a-t-elle toute latitude pour acheter ses produits?

**M. Labarge:** Pour le moment, je ne peux pas vous donner de réponse précise.

**Le sénateur Buckwold:** Comme je l'ai dit, je crois qu'il y a là un important monopole qui se développe et qui provoquera de sérieuses difficultés aux douzaines de petits propriétaires et de producteurs de pétrole qui désirent vendre leurs produits.

**Le sénateur Flynn:** Que peut-on y faire?

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que cette loi pourrait protéger le petit propriétaire.

**M. Cowling:** Ces messieurs les représentent et ils disent qu'ils aimeraient bénéficier d'une exemption.

**M. Porter:** En réponse à la question du sénateur Buckwold, je voudrais dire qu'à l'heure actuelle, le pétrole brut lourd que la société Husky achète provient non seulement de ses propres puits, mais aussi de ceux des autres et elle prendra vraisemblablement la décision—et j'anticipe en disant cela—de poursuivre dans cette voie bien qu'elle possède une usine. Les raisons commerciales qui dicteraient cette décision seraient très saines puisqu'elle obtiendrait plus de produits grâce à l'usine. Et plus important est le volume dans un projet capitalistique de cette envergure, mieux c'est.

**Le sénateur Buckwold:** Pour prendre un exemple, disons que la demande diminue pendant une brève période et que la société a un stock trop important. Dans ces circonstances, il serait raisonnable d'utiliser son propre produit plutôt que d'aller le chercher ailleurs. Je pense réellement qu'il existe des raisons pour lesquelles certains des producteurs plus petits auraient besoin de la protection d'une loi similaire.

**Le sénateur Flynn:** Ils auraient peut-être besoin d'une raffinerie et d'un marché.

**Le sénateur Buckwold:** Ils n'ont qu'une raffinerie.

[Text]

**Mr. Labarge:** We have to consider a circumstance that has arisen in the past—and this is an actual merger situation, an actual purchase situation—where an established oil company, one of the larger companies, bought what was essentially moose pasture from a small independent, and that particular transaction, as I know, having acted on it, was in fact stopped by virtue of the concept of the effect on competition.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Stopped by whom?

**Mr. Labarge:** Well, the authority was the Foreign Investment Review Act, but the reason given was the effect on competition. I would like to talk about that at some greater length later on, but what we had there was a characterization of a transaction as anti-competitive. In other words, it is anti-competitive to centralize this particular asset—in other words, moose pasture, be it developed or undeveloped—in a group of people, and this is where the concern of the independent lies. In the first place, he cannot sell out because he has the problem that it would be an automatic merger. Secondly, if he “joint ventures” he may be characterized as having done it anyway, despite the fact that he is retaining 8 per cent of the interest in the particular area.

**Mr. Cowling:** Is there any evidence that the small independent, at any time, has been inhibited in his ability to bring his particular product to market as a result of there being in the neighbourhood a large company, or large group of companies, that have gotten together and who have refused to provide facilities? My question perhaps does not make sense, because I do not know enough about the oil business.

**Mr. Porter:** I will take the question as a general one, and answer in a general way. The answer is yes. Simply, my remark is relative to the need to expand markets for Canadian crude oil back in the early 1960s, and in the absence of Canadian markets, independents were effectively shut out from capturing more than a small share—a very small share—of the Canadian market so that there was no incentive to go out and drill a well that might produce ten barrels a day.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You say “independents were effectively shut out.” Would one example of such a shutting out be where there was a development in the field by a major company, and there was a pipeline approved by the local authorities for shipping it within Alberta, where access to that pipeline was denied to the independent field nearby?

**Mr. Porter:** Not quite in that context, sir. What happened, in recognition of this total problem—and if I appear to be talking against our case, I must be factual—is that the Alberta Energy Resources Conservation Board developed a policy whereby all fields and wells would participate in the available market for crude oil, and they set a minimum allowable and a maximum allowable, so that you did get some cash flow; but it had the effect, really, of those that were there first—the majors, with the largest resources—having the opportunity to acquire the fields that were most easily found. They found them, and God bless them, because we all need them. They, by virtue of their dominant position, would capture a larger share of the market and hold on to that larger share of the market. That is why IPAC was pressing back in the late fifties and

[Traduction]

**M. Labarge:** Nous devons tenir compte d'un événement qui s'est produit dans le passé—il s'agit là d'une fusion réelle, d'un achat réel—une société pétrolière reconnue, une des sociétés les plus importantes, a acheté un paturage pour élangs à une société indépendante et cette transaction, autant que je sache, a été interdite en raison des conséquences qu'elle aurait pu avoir sur la concurrence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Interdite par qui?

**M. Labarge:** Il s'agissait de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger mais la raison invoquée portait sur les conséquences sur la concurrence. Je voudrais en parler plus longuement tout à l'heure; il s'agissait là d'une transaction anti-concurrentielle. En d'autres termes, il est anti-concurrentiel de concentrer cet avoir particulier—en d'autres termes, un paturage pour élangs, qu'il soit exploité ou non, dans les mains d'un groupe et c'est là où commencent les soucis de la société indépendante. Tout d'abord, elle ne peut pas vendre car cela constituerait alors une fusion automatique. Ensuite, si elle crée une entreprise en coparticipation, on pourrait l'accuser de l'avoir fait de toute façon, compte non tenu du fait qu'elle garde 8 p. 100 de l'intérêt dans la région concernée.

**M. Cowling:** A-t-on établi clairement que la petite société indépendante n'a pas pu commercialiser son produit à cause de la présence dans le voisinage d'une société importante ou d'un groupe important de sociétés qui ont fusionné et qui ont refusé de fournir des installations? Ma question n'a peut-être pas de sens car le secteur du pétrole m'est un peu étranger.

**M. Porter:** Je répondrai à votre question de façon générale. La réponse est oui. Simplement, je voudrais dire qu'au début des années 60, il a fallu élargir le marché du pétrole brut canadien et en l'absence de tout marché canadien, les sociétés indépendantes n'ont effectivement pas pu obtenir une petite part du marché canadien, si bien qu'il n'y avait aucun avantage à exploiter un puits qui n'aurait peut-être produit que dix barils par jour.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites que les sociétés indépendantes ont été exclues. Était-ce en raison de la présence d'une importante société dans le secteur et du fait que lorsque les autorités locales ont décidé d'expédier un pipeline en Alberta, l'accès en a été interdit aux sociétés indépendantes?

**M. Porter:** Pas tout à fait, monsieur. En réalité, et si je donne l'impression de parler contre mon camp, je dois être concret—l'Alberta Energy Resources Conservation Board a adopté une politique selon laquelle tous les champs et puits constitueraient le marché du pétrole brut et la commission a établi un minimum permmissible et un maximum permmissible pour qu'il y ait une certaine marge bénéficiaire. Mais les premiers, c'est-à-dire les sociétés les plus importantes qui ont les plus gros moyens, ont pu acquérir les champs pétrolifères qu'on pouvait découvrir le plus facilement. Elles les ont découvert et heureusement, car nous en avons grandement besoin. En raison de leur position dominante, elles ont capturé la plus grande part du marché et s'y sont agrippées. C'est la raison pour laquelle l'APIC exerçait des pressions à la fin des années



[Text]

early sixties for expanded markets. You were not excluded from markets, but you would get perhaps 12 barrels a day out of a well when it could produce 100 barrels a day. It was uneconomic and you were not getting the cash flow, and you could not carry on and explore. You were effectively reduced to a caretaker operation.

**Senator Buckwold:** In the natural gas field area even today this is a very real thing.

**Mr. Porter:** That is where we are right now.

**Senator Buckwold:** If you do not happen to be on a pipeline, and there is limited demand for surface products, you could very effectively be shut right out of the market.

**Mr. Porter:** That is, in fact, what is happening now. It is not a question of the majors versus the independents. It is a question of lack of market development.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is not a matter of competition policy.

**Mr. Porter:** No.

**Senator Buckwold:** In the natural gas fields in Alberta, for example, are there government regulations which would allow everybody that is on a pipeline to get into that pipeline even if the field was controlled by a major? Is it a pro rata input?

**Mr. Porter:** No, there is no pro-ration at the moment in respect to natural gas production in Alberta.

**Senator Buckwold:** Therefore, an independent could find himself, even if he was right on a pipeline, not being able to sell into that market?

**Mr. Porter:** That is right, but that is not the problem of a major versus an independent. It is a problem of lack of market development.

**Senator Buckwold:** Except that it is also a competition concern.

**Mr. Porter:** There is a lack of availability of market opportunity.

**Mr. Cowling:** Production would be best dealt with by regulation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the delivery end of the pipeline which cannot get into the market?

**Mr. Porter:** We find many instances right now, both with the independents and some of the majors who have natural gas production capability, that because of the lack of market they cannot sell it.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the two counsel to my left would like your permission to ask our witnesses here some questions. If you look at the appendix to your brief, (a) to (g) are listed. They are particularly interested in (a) and (b). It is at the table of contents at the beginning. The details are, of course, in the appendix.

[Traduction]

50 et au début des années 60 pour développer les marchés. Les sociétés indépendantes n'étaient pas chassées des marchés, mais elles n'obtenaient peut-être que 12 barils par jour alors qu'elles pouvaient en produire cent. Ce n'était pas rentable, les marges bénéficiaires étaient inexistantes et l'entreprise ne pouvait plus continuer à explorer. Elle était effectivement réduite à une exploitation minime.

**Le sénateur Buckwold:** C'est à peu près la même chose aujourd'hui pour le gaz naturel.

**M. Porter:** Exactement.

**Le sénateur Buckwold:** Si on n'est pas relié à un gazoduc et que la demande pour les produits à ciel ouvert est limitée, on peut être très facilement exclu du marché.

**M. Porter:** C'est effectivement ce qui se passe actuellement. Le problème, ce n'est pas un conflit entre les grandes sociétés et les producteurs indépendants, mais plutôt le manque d'expansion du marché.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce n'est pas la politique de la concurrence.

**M. Porter:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** En ce qui concerne les gisements de gaz naturel de l'Alberta, par exemple, y a-t-il des règlements gouvernementaux permettant à quiconque de participer à l'exploitation d'un pipe-line même si un gisement est contrôlé par une grande société? Existe-t-il une formule de participation au prorata?

**M. Porter:** Pas dans le moment, en ce qui concerne la production de gaz naturel en Alberta.

**Le sénateur Buckwold:** Il serait donc possible qu'un producteur indépendant ne puisse, même s'il participe à l'exploitation d'un pipe-line, écouler son produit sur le marché?

**M. Porter:** C'est exact, mais le problème, ce n'est pas une grande société contre un producteur indépendant. C'est plutôt le manque d'expansion du marché.

**Le sénateur Buckwold:** Mais c'est également la concurrence.

**M. Porter:** Il y a un manque de débouchés.

**M. Cowling:** Il faudrait idéalement réglementer la production.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce pour le produit livré par pipe-line qu'on ne trouve pas de débouchés?

**M. Porter:** Il y a actuellement de nombreux producteurs indépendants et certaines grandes sociétés productrices de gaz naturel qui ne peuvent vendre leurs produits en raison du manque de débouchés.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, les deux conseillers à ma gauche aimeraient, avec votre permission, poser quelques questions à nos témoins. Les rubriques de a) à g) figurent en annexe au mémoire. Ce qui les intéresse particulièrement, ce sont les rubriques a) et b). Vérifiez dans la table des matières au début du mémoire. Évidemment, les détails se trouvent en annexe.

[Text]

**Mr. Cowling:** I think we are dealing with (b) now.

**Mr. Labarge:** There is a point to be made on (a) which I think is something which goes to the whole basic theory of the legislation we are dealing with. There appears to be an attitude in the department that they, for some odd reason which I personally cannot figure out, are superior in their administrative abilities to all other regulatory authorities, and that nobody else can really determine what the true benefit to Canada is. The attitude seems to be that they are, in fact, to coin a phrase "the final arbiters of good taste" with respect to competition.

What we are saying is that every enactment which deals with boards and regulated conduct essentially provides and imposes upon the people who are administering that enactment, a responsibility to weigh all factors in the public interest.

The competition policy advocate, or whatever you wish to call him, may in fact be the one who is able to comment and to provide information with respect to competition. That one factor is, as I say, only one factor in a total puzzle. It is a series of pictures that, put together, form a global view. The board making the decision is responsible for making it on a global basis.

What we have in this proposed legislation is one piece of the puzzle that insists that everything else has to be subject to that particular piece. I think it extends further; for instance, we would take issue to a degree with the submission made by the CPA vis-à-vis the foreign investment review process.

I personally find it peculiar that we are accepting the fact that this should suddenly become a two-tier process.

The Cabinet is composed of elected representatives and, in fact, makes a decision that a particular investment is of substantial benefit to Canada and is in the Canadian interest. We then have a peculiar anomaly, as far as I am concerned, wherein an employee of the Government of Canada instructs the Cabinet that he is unable to make that determination by virtue of the fact that he disagrees on the basis of competition.

The proposal of another time limit and of another tier in this legislation, I think, is unacceptable.

The fact is that, at the present moment, the Foreign Investment Review Agency is required to consider competition as a factor, not necessarily the dominant factor in its process. At the present moment its actual method of operation is to refer all applications to the Bureau of Competition Policy for review and recommendation.

As I pointed out before, there have been cases where applications have, in fact, been refused on the basis that they are detrimental to competition.

Given those facts, is there any justification for imposing on business an additional level of regulation and an additional series of time limits when, in fact, there is a provided procedure which has as its final arbiter the Cabinet?

**Mr. Cowling:** The difficulty is that the Foreign Investment Review Act only deals with foreign applicants.

[Traduction]

**M. Cowling:** Je pense que c'est la rubrique (6) que nous examinons actuellement.

**M. Labarge:** J'aimerais faire ressortir un point sur la rubrique a) qui, je pense, touche le fond de la mesure législative à l'étude. Il semble que les fonctionnaires du ministère pensent, pour une raison que je n'arrive pas à saisir, que leurs compétences administratives sont supérieures à celles de toute autre autorité de réglementation, et qu'ils sont les seuls à pouvoir déterminer ce qui est véritablement avantageux pour le Canada. C'est comme s'ils se croyaient, en matière de concurrence, «les arbitres du bon goût».

Nous estimons que toute loi sur des commissions et des activités réglementées impose aux personnes chargées de l'administrer la responsabilité de soupeser, dans l'intérêt public, tous les facteurs en cause.

L'administrateur de la politique de la concurrence, ou appelez-le comme vous voulez, est peut-être celui qui est en mesure de donner des explications et des renseignements en matière de concurrence, mais comme je l'ai dit, il n'est qu'un des éléments du problème. C'est en assemblant toute une série d'images qu'on obtient une vue globale. L'organisme fondé de décision doit adopter un point de vue global avant de se prononcer.

Dans le présent projet de loi, on insiste pour qu'un seul élément de l'ensemble contrôle tous les autres. Et il y a plus. Par exemple, nous serions jusqu'à un certain point contre la demande de l'APC concernant le processus de l'examen de l'investissement étranger.

Personnellement, je trouve bizarre que nous acceptions de passer soudainement à un processus comportant deux volets.

Le cabinet, qui se compose de représentants élus, peut décider que tel investissement avantage sensiblement le Canada, et sert l'intérêt de la nation. Mais il est anormal qu'un employé du gouvernement du Canada informe le cabinet qu'il ne peut faire telle évaluation étant donné qu'il ne peut établir s'il y a concurrence ou non.

Que le présent projet de loi prévoie un autre délai et un autre volet au processus est à mon avis inacceptable.

Le fait est qu'à l'heure actuelle, l'Agence d'examen de l'investissement étranger est tenue de considérer la concurrence comme l'un des facteurs en jeu, mais non nécessairement le principal. Dans le cadre de son fonctionnement, elle renvoie toutes les demandes à la Commission de la concurrence, qui les examine et fait des recommandations sur chacune.

Comme je l'ai signalé plus tôt, dans certains cas, des demandes ont été rejetées parce qu'elles ont été jugées préjudiciables à la concurrence.

Étant donné ces faits, comment justifier l'imposition aux entreprises d'un autre palier de réglementation et d'une autre série de délais, alors qu'il existe déjà une procédure dont le dernier arbitre est le cabinet?

**M. Cowling:** Le problème, c'est que la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ne traite que des requérants étrangers.



[Text]

**Mr. Labarge:** I agree.

**Mr. Cowling:** If you carry what you say too far, I think you get into the untenable position with the foreign applicant being able to get a more final and a quicker decision than a domestic person who is about to enter into a merger.

**Senator Cook:** What is wrong with that? Three or four years ago we did not have the Foreign Investment Review Act with all the criteria that have to be met. Now we are going to have the Competition Act which is going to review or mastermind the Foreign Investment Review Act. Three or four years from now we will have some other act. I think to superimpose this on the Foreign Investment Review Act is one thing that should be stopped right off the bat.

**Mr. Labarge:** If I might answer that, I would take the position that your foreign investor, as you all know, will suffer substantially going through the foreign investment review procedure. In fact, he may die of old age before he gets his clearance. That to me is a sufficient burden and, of course, it is subject to review by the cabinet on the basis of public interest.

Now, I agree if all is left the same, the domestic investor would be in a worse position. He would have greater uncertainty.

Certainly our position is that the question of pre-clearance of mergers would have to be clearly and finally and substantively defined, and we are not talking about the type of pre-clearance that has arisen on this particular draft, which is not binding on the minister, not binding on six members of the public, not binding on anybody except perhaps the competition policy advocate. I think it can be stated that members of the Competition Board are also members of the public for the purposes of the act, so that even within that particular category you do not have a very great restriction. So, I think, if we say, "All right, the foreign investment review process takes competition in as part of its functions, and is subject to government review," and then we say, "All right, your domestic investor is entitled to a definite and binding pre-clearance procedure, at his option, much like any income tax ruling, and in the event that he is not satisfied with that, then there is a reference to the commission or to the board, or whatever you want to call it, and he has the power to get that determination as quickly as any foreign investor," that is the answer I would provide to that.

**Mr. Porter:** I think, Mr. Chairman, I would ask Mr. Brown to speak on this matter of a joint venture.

**Mr. Brown:** I heard what the honourable senator in the front row said, and I certainly wanted to endorse it. He identifies a problem which we think is a very serious one within the act because the "joint venture" being so broadly defined places the independents in the industry in a very difficult position. The independent does not have the financial resources to participate in today's oil industry without joint venture mechanisms. We are in a situation in West Pembina, for example, where the sort of lease payment required can be anything from \$2,000 an acre to \$20,000, when you are into

[Traduction]

**M. Labarge:** C'est noté.

**M. Cowling:** Si vous poussez trop loin votre raisonnement, vous en arriverez à une position intenable où le requérant étranger pourra obtenir une décision finale plus rapidement qu'un canadien sur le point de fusionner avec d'autres.

**Le sénateur Cook:** Qu'y a-t-il de mal à cela? Il y a trois ou quatre ans, la Loi sur l'examen de l'investissement étranger n'existait pas, et il n'était pas nécessaire de satisfaire à toutes ces conditions. Nous sommes maintenant sur le point d'avoir une loi sur la concurrence, qui primera sur la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Dans trois ou quatre ans, nous en aurons une autre. Je pense que nous devrions empêcher immédiatement que cette loi vienne supplanter la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**M. Labarge:** A mon avis, le processus d'examen de l'investissement étranger sera très préjudiciable à l'investisseur étranger qui pourra mourir de vieillesse avant d'obtenir une autorisation. C'est à mon avis un fardeau suffisamment lourd. Il y a aussi la possibilité d'examen par le Cabinet, compte tenu de l'intérêt public.

Mais d'un autre côté, je reconnais qu'en ne changeant rien à la situation actuelle, l'investisseur canadien se retrouverait dans une situation encore pire. Il aurait plus d'incertitudes.

Nous estimons que la question des autorisations de fusion devrait être clairement définie une fois pour toutes. Nous ne parlons pas de la question d'autorisation soulevée au cours de la rédaction du présent projet de loi, laquelle ne lie ni le ministre, ni six membres du public, ni qui que ce soit, sauf peut-être l'administrateur de la politique de la concurrence. On peut, je pense, affirmer que les membres de la Commission de la concurrence sont également membres du public aux fins de la loi, de sorte que dans cette catégorie particulière, il n'y a pas beaucoup de restrictions. Par conséquent, je pense qu'on pourrait dire: «D'accord, le processus d'examen de l'investissement étranger tient compte de la concurrence, et peut être complété par un examen du gouvernement». Puis: «D'accord, votre investisseur canadien a le droit de demander une autorisation précise et irrévocable, tout comme dans le cadre de la réglementation de l'impôt sur le revenu. Dans l'éventualité où cela ne le satisferait pas, il peut toujours s'adresser à la Commission et obtenir une autorisation aussi rapidement que tout investisseur étranger».

**M. Porter:** Monsieur le président, j'aimerais demander à M. Brown de parler de la question des entreprises en coparticipation.

**M. Brown:** J'ai entendu ce qu'a dit l'honorable sénateur de la première rangée, et je voudrais l'appuyer. Il a fait mention d'un problème qui est, à mon avis, très grave. En effet, aux termes de la loi, l'«entreprise en coparticipation» est définie de façon si vaste qu'elle place les industriels indépendants dans une situation très difficile. Ceux-ci n'ont pas les ressources financières nécessaires pour s'intégrer à l'industrie pétrolière actuelle sans mécanisme de coparticipation. A West Pembina, par exemple, le coût de location peut aller de \$2,000 à \$20,000 l'acre, selon que vous êtes ou non dans un secteur de prospec-

[Text]

the exploratory frontier areas where a single well can be \$35 million. Reference was made to opportunities being offered by Frontier Exploration, and it is an excellent tax measure, but the independent has to go find other individuals or corporations who would participate, and he has to make these decisions quickly in an environment where economic opportunities are there one moment and are gone the next. It becomes a matter, then, that if you are saying that these joint ventures which are defined in effect as any situation where anyone acquires an interest in any portion of a business enterprise, you are saying that these are reviewable, then you may ultimately be saying, "Well, that is no problem because the review is going to conclude that they are not anti-competitive," but the fact that you have this review mechanism is going to involve serious delays and may place independents in a situation where they cannot get a legal opinion that they can proceed, without going through this type of review mechanism. Therefore, we feel it is very ill considered, and this is surely a situation where, in drafting the legislation, the draftsmen cannot have had an appreciation of the problems of the industry and we have to conclude that they have not spoken to people in the industry before they made this sweeping general prohibition.

**Senator Cook:** That is par for the course.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And that segment of your own industry is composed, I take it, of so many relatively small companies that do not have the capacity to do the things in the oil and gas industry that a large company could do on its own.

**Mr. Porter:** We have to take a number of small independents, or a major or two, or perhaps they may consent to take us in, to do those things. And we have to be able to react very quickly.

**Senator Buckwold:** Well, I support everything you have said here because I realize the decisions have to be made, the deals have to be made, the leases have to be bought quickly and the risks have to be shared. Even if you are a big one, you are going to start spreading your risk. The more chances you have of hitting, the better; you do not put all your eggs in one basket even if you are one of the big ones, so joint ventures are part of the business.

**Senator Cook:** From a practical point of view, if you get somebody interested who has a pot of money, he is not going to wait around six months while all this is going on. He will put his money somewhere else.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you say your big problem is in the exploration and development stage rather than downstream at the production and marketing end?

**Mr. Porter:** From the point of view of competition legislation?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Porter:** I think it encompasses all activities.

**Mr. Brown:** Certainly, it is one thing to say that you are going to let exploration carry through, but then it is cold

[Traduction]

tion frontalière, où un seul puits peut valoir \$35 millions. On a parlé des possibilités offertes par la prospection frontalière. C'est une excellente mesure fiscale. Cependant, l'entrepreneur indépendant doit rassembler d'autres personnes ou sociétés et prendre des décisions rapides car il vit dans un milieu où des possibilités commerciales apparaissent un jour, et disparaissent le lendemain. Par conséquent, si vous dites que ces entreprises en participation où n'importe qui peut s'intéresser à n'importe quelle société commerciale, peuvent faire l'objet d'une révision, cela revient finalement à dire qu'il n'y a aucun problème car la Commission de révision va conclure qu'elles ne sont pas anti-concurrentielles; mais l'existence même de ce système de révision va entraîner de sérieux retards et les sociétés indépendantes risquent de ne pas pouvoir obtenir de conseils juridiques leur certifiant qu'elles peuvent procéder à la transaction sans se soumettre à ce genre de révision. A notre avis, c'est une disposition très malvenue, et les rédacteurs du projet de loi n'ont sûrement pas compris les problèmes de l'industrie; nous devons donc conclure qu'ils ne se sont pas entretenus avec les industriels en cause avant d'imposer cette interdiction générale.

**Le sénateur Cook:** C'est dans l'ordre des choses.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et ce secteur de votre industrie se compose, je suppose, de très nombreuses sociétés relativement petites qui, dans l'industrie du pétrole et du gaz, ne peuvent pas mener les mêmes activités qu'une grande société.

**M. Porter:** Nous devons compter sur un certain nombre de petites sociétés indépendantes, ou sur une ou deux grandes sociétés. Il se peut également que ces dernières consentent à nous accepter comme partenaires pour entreprendre ces activités. Nous devons pouvoir réagir très rapidement.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit, car je sais qu'il faut prendre des décisions, conclure des marchés et acheter des baux rapidement; et il faut aussi partager les risques. Même si votre société est grande, elle diversifie les risques qu'elle court. Il faut avoir un maximum de possibilités de trouver un gisement; vous ne mettez pas tous vos œufs dans un même panier, et ce principe s'applique aussi aux grandes sociétés. Les entreprises en participation font donc partie de votre activité commerciale.

**Le sénateur Cook:** D'un point de vue pratique, si vous arrivez à intéresser quelqu'un qui a beaucoup d'argent, ce dernier ne va pas attendre pendant six mois le déroulement des événements. Il va investir son argent ailleurs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A votre avis, votre grand problème réside dans l'exploration et la mise au point ou dans la production et la commercialisation?

**M. Porter:** En ce qui touche les lois sur la concurrence?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Porter:** Je pense que cela englobe toutes les activités.

**M. Brown:** Évidemment, c'est une chose de se dire qu'il faut que la phase de l'exploration se poursuive et c'en est une autre



[Text]

comfort if you say that you are going to be regulated at the production end, because that is where you begin to make your return on your investment. So in effect what you have to say is that having initiated the process, you should then be given the opportunity, without further tiers of regulations, of achieving your return on that investment.

**Senator Cook:** And the sum total of it all is that the consumer, you feel now, is adequately protected by the regulations now in effect.

**Mr. Porter:** We think so, senator, because the ultimate price of gasoline and home heating fuel and hydro-electric power is now established by government.

**Mr. Cowling:** That is right, and the anomaly of the bill, as I see it, is that section 4.5 would exempt certain regulated conduct, and maybe the definition is not perfect, but it only exempts it from certain things, and does not exempt it from the merger sections. So even though the end result of your joint venture is to produce oil, the price of which is regulated, the very formation of the joint venture might be caught under the provisions of section 31.71, or whatever it is, and without the benefit of the exemption provided in section 4.5.

**The Deputy Chairman:** I have on my list here two "old friends" you have indicated that you want to talk about—the competition policy advocate and competition policy.

**Mr. Labarge:** If I could just finish off with respect to regulated conduct, we are dealing with the preface to the statute which specifically says that the goal and ambition of this new legislation is to reduce the high degree of regulation that is applying to business. To us that statement in the legislation as it is proposed is synonymous with the dentist's saying to you before he does anything, "This is not going to hurt!" One really questions whether, in fact, what they intend and what they do are one and the same thing.

With respect to the Competition Board, again I think we are at the stage where, as this Committee has suggested before, we would assert that an appeal, a full right of appeal, is, I believe, mandatory; and when I say "appeal" I am saying—given the nature of the tribunal that you are appealing from—that it should be trial *de novo* to the trial division of the Federal Court. It should not be an appeal just based on law. I say that for the simple reason that, although it is a proper matter for the board to take into consideration the myriad things listed in section 31.71, a number of these are based on the purely expert, hearsay, type of evidence, and I would, from my own experience, indicate that the bulk of that would be very esoteric, economic theory. The persons at the present moment adjudicating on that particular issue would be persons without any legal experience. So that what we have is a board with substantial powers—

**Senator Cook:** Excuse me, but for whom the economic theories would fall on fertile ground.

**Mr. Labarge:** Exactly. Now our position with respect to the board is that there should be no panel of the board that is constituted without a member with legal experience. At the

[Traduction]

de se dire qu'on va être réglementé au bout de la chaîne de la production, car c'est à ce moment que l'investissement rapporte des recettes. Par conséquent, il faut qu'après avoir entamé le processus, on puisse, sans être entravé par d'autre réglementation, toucher le produit de son placement.

**Le sénateur Cook:** En résumé, le consommateur, selon vous, est protégé comme il se doit par les règlements en vigueur.

**M. Porter:** C'est notre avis, monsieur le sénateur, car c'est maintenant le gouvernement qui fixe en fin de compte le prix de l'essence, celui du mazout et celui de l'énergie hydro-électrique.

**M. Cowling:** C'est exact, à mon avis, il est anormal que l'article 4.5 du projet de loi exempte certaines activités réglementées; il se peut que la définition ne soit pas parfaite, mais il les exempte seulement de certaines conditions et non des articles concernant la fusion. Donc, même si l'objectif ultime de votre entreprise en participation est de produire du pétrole, dont le prix est réglementé, elle risque d'être assujettie à l'article 31.71, ou à toute autre disposition, sans pour autant bénéficier de l'exemption mentionnée à l'article 4.5.

**Le vice-président:** J'ai sur ma liste deux «vieilles connaissances» dont vous vouliez parler: il s'agit de l'administrateur de la politique de la concurrence et de la politique de la concurrence elle-même.

**M. Labarge:** Si vous le permettez, je voudrais en finir avec l'activité réglementée; nous traitons à l'heure actuelle de la préface d'une loi qui dit expressément que la nouvelle loi en question a pour but et ambition de réduire la réglementation des activités commerciales. A notre avis, cette déclaration dans le projet de loi rappelle le discours du dentiste qui vous dit avant de faire quoi que ce soit: «Cela ne vous fera pas mal!» On finit par se demander si ce que ces gens ont l'intention de faire et ce qu'ils font en réalité, c'est bien la même chose.

En ce qui concerne la Commission de la concurrence, comme l'a déjà laissé entendre ce comité, je pense que le droit d'appel est obligatoire; ce que j'entends par «appel», compte tenu de la nature du tribunal dont on conteste la décision, c'est un appel interjeté devant la Division de première instance de la Cour fédérale et une nouvelle audience. Il ne s'agit pas d'un appel fondé uniquement sur un point de droit. Je le précise pour la bonne raison que, même s'il incombe à la Commission d'étudier les innombrables cas mentionnés à l'article 31.71, un grand nombre d'entre eux sont fondés sur de simples oui-dire; d'après mon expérience personnelle, je dirais qu'il s'agit, dans la majeure partie du cas, de théories ésotériques et économiques. Ceux qui devraient se prononcer à l'heure actuelle sur une telle question n'ont aucune expérience dans le domaine juridique. Nous avons donc une commission qui détient de grands pouvoirs...

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi, mais pour qui l'aspect théorique de l'économie primera.

**M. Labarge:** Exactement. A notre avis, en ce qui concerne la Commission, chacun de ses comités devrait comprendre au moins un expert en matière de questions juridiques, et ce n'est

[Text]

present moment that is not the case. The board, of course, should be subject to full appeal—trial *de novo* to the Federal Court trial division.

**Mr. Cowling:** Is there a precedent for that?

**Senator Laird:** Yes, the Tax Appeal Board.

**Mr. Labarge:** The Tax Appeal Board.

**Mr. Cowling:** But there you are dealing with the question of interpretation of a statute.

**Senator Laird:** But also I have been licked on a trial *de novo* in the Federal Court because of evidence that has been dug up by the department in the meantime.

**The Deputy Chairman:** Just once.

**Mr. Labarge:** Now given that that can be effected with respect to the Competition Board, then perhaps we have what would be considered a viable forum for the adjudication of many issues. I can certainly say that I do not know any businessman with any degree of sanity who is in the habit of appealing things just for the sake of appealing. Usually I think it is on the basis of something that he considers, intelligently, to be worthwhile.

In addition, I think you have to say that with the board as it is presently constituted, and with its powers, it obviously has to be subject to a rule of law. Of course, with respect to the powers of the board, we would suggest very strongly—in fact we deem it almost absolutely necessary—that the formulation of its power of divestiture be radically changed. I think a perfect example is if Dome Petroleum, in the course of a merger, acquired some moose pasture in southern Saskatchewan—

**Senator Buckwold:** A little more respect.

**Senator Connolly (Ottawa West):** No moose there.

**Senator Laird:** What else have you got there ?

**Mr. Labarge:** I am using the term “moose pasture” in its technical phraseology rather than as a designation of geography.

**The Deputy Chairman:** Rich loamy soil.

**Mr. Labarge:** If that particular merger was found to be offensive, the board would have it in its power, as the bill is presently phrased—nobody can say that this will happen, but then again, it might—the board would have it in its power to say, “We are instructing you to divest yourself of your holdings in the Beaufort Sea.” That is the way it is phrased. Not only that, but “We are instructing you to divest them to So-and-so”, because as it reads it is of designated assets in a manner specified by the board.

**Mr. Lewis:** You did say something about sanity earlier.

**Mr. Labarge:** One of the few things that we cannot legislate is the future, in the sense that we cannot legislate the people who would administer it. Given the fact that the present government and the present constitution of the board might be

[Traduction]

pas le cas pour le moment. On doit pouvoir, naturellement, en appeler de la décision de la Commission devant la Division de première instance de la Cour fédérale.

**M. Cowling:** Y a-t-il un précédent à ce sujet?

**Le sénateur Laird:** Oui, la Commission d'appel de l'impôt.

**M. Labarge:** La Commission d'appel de l'impôt.

**M. Cowling:** Mais vous abordez ici la question de l'interprétation d'une loi.

**Le sénateur Laird:** Mais il m'est arrivé aussi d'être débouté par la Cour fédérale, parce que le Ministère avait entre-temps amassé de nouvelles preuves.

**Le vice-président:** Une fois seulement.

**M. Labarge:** En supposant que ce principe soit appliqué dans le cas de la Commission de la concurrence, nous disposons alors pour ainsi dire d'un tribunal capable de juger de nombreuses questions. A ma connaissance, aucun homme d'affaires un peu sain d'esprit n'a l'habitude d'interjeter appel pour son plaisir. Généralement, je pense qu'un appel se fonde sur ce qu'on juge, de façon intelligente, valable.

De plus, je pense que, compte tenu de la composition et des pouvoirs de la Commission, il faut évidemment la soumettre à une règle. Naturellement, en ce qui concerne ses pouvoirs, nous proposons très fermement, en fait, nous le jugeons absolument nécessaire, que la formulation de son pouvoir de dépossession soit radicalement changé. A mon avis, le meilleur exemple est celui où Dome Petroleum, au cours d'une fusion, obtiendrait des pâturages à originaux, dans le sud de la Saskatchewan.

**Le sénateur Buckwold:** Un peu plus de respect.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'y a pas d'originaux dans cette région.

**Le sénateur Laird:** Qu'avez-vous d'autres?

**M. Labarge:** J'emploie l'expression pâturage à originaux dans un contexte technique, non pour désigner une zone géographique.

**Le vice-président:** C'est une terre riche et grasse.

**M. Labarge:** Si l'on a jugé cette fusion inoffensive, la Commission serait en droit de dire, compte tenu du fait dont le projet de loi a été rédigé, personne ne peut dire que cela arrivera, mais là encore cela se pourrait, la Commission serait donc en droit de dire: «Nous vous avons demandé de renoncer à vos possessions dans la mer de Beaufort.» C'est la façon dont c'est rédigé. De plus, elle peut également dire: «Nous vous demandons de les céder à Untel», car, toujours d'après le texte, il s'agit d'un actif désigné de la manière précisée par la Commission.

**M. Lewis:** Vous avez parlé tout à l'heure des gens sains d'esprit.

**M. Labarge:** L'une des rares choses sur lesquelles nous ne puissions légiférer, c'est l'avenir, en ce sens que nous ne pouvons pas réglementer les gens qui vont l'administrer. Comme le gouvernement actuel et la constitution actuelle de la



[Text]

of one form, that can change. I think Italy is a perfect example of how drastically things can change in a period of twenty years.

**Mr. Lewis:** Laws can change too.

**Mr. Labarge:** Laws can change as well; that is quite true. That was a very drastic example, but I think there are some that would be deemed to be sufficiently effective as deterrents and yet have the net result of destroying the basis of an enterprise and still be for the purposes of reducing competition. I certainly could argue at great length with members of the department that I have run into that certain things are for the benefit of competition and certain things are not. There is such a wide divergence of views in that respect that I think you have to provide at least a mechanism which shows some restraint on the powers conferred on a board that has no experience in respect to property rights and the legal basis of those property rights.

As far as the Competition Policy Advocate is concerned, we consider the powers presently extended to him are excessive to a degree. It has been stated by Mr. Bertrand himself, at a number of seminars at which I have been present, that at the present moment one of the most effective deterrents that exists is to investigate, and that in fact is a greater sanction than prosecution.

**Senator Laird:** We are with you.

**Mr. Labarge:** All our other objections still stand. Those are really the central issues.

**Mr. Porter:** There is one other minor point with respect to the policy advocate. It deals with the confidentiality of information. I am sure that many other industries have a similar concern about the confidentiality of information that they acquire or otherwise obtain. It is our understanding, under the provisions of this bill, that as a means of deterrent that information might be released, in whole or in part, to the extent that a prospective merger might be destroyed, a merger that would be important to the organizations involved, and important also to the industry and to Canada. The importance of that point, to our knowledge, has not been raised frequently enough. I would like to stress that if it is a matter of high concern to us in the petroleum industry, and particularly to the smaller organizations.

**The Deputy Chairman:** Is there anything else?

**Mr. Porter:** There is one final point. I am sure you have heard this from other groups. In our opinion, the bill should be sent back to the department for redrafting. There should be consultation with various industry groups in the preparation of the final bill. It seems highly unusual to me that, on the fourth go around of this bill—between even the last one and this one—and the serious industry objections registered by the Canadian Petroleum Association and ourselves, there was no consultation between the drafters of the bill and industry saying, "Now, why did you object to that? Why will that not work?"

In my opinion, there is an horrendous gap between the drafters of the bill and the activities of the industry—and, even

[Traduction]

Commission risquent de se présenter sous une même forme, cela peut changer. Le meilleur exemple, est, à mon avis, celui de l'Italie où en vingt ans des changements radicaux sont intervenus.

**M. Lewis:** Les lois peuvent également changer.

**M. Labarge:** C'est vrai, les lois peuvent également changer. C'est un très bon exemple, mais je pense que certaines d'entre elles exercent un effet suffisamment préventif pour entraîner la destruction d'une entreprise et limiter encore la concurrence. Je peux certainement prouver avec force détails aux représentants du ministère que certaines choses favorisent la concurrence et d'autres non. Il y a une si grande divergence de vues à cet égard qu'à mon avis, vous devez au moins instaurer un système limitant quelque peu les pouvoirs d'une commission sans expérience eu égard le droit de propriété et le fondement juridique de ce droit.

En ce qui concerne l'administrateur de la politique de la concurrence, les pouvoirs dont il dispose actuellement sont à notre avis excessifs. M. Bertrand a déclaré lui-même au cours de nombreux colloques auxquels j'ai assisté que, pour le moment, la mesure la plus efficace consiste à mener une enquête, qui constitue en soi une plus grande sanction que le procès lui-même.

**Le sénateur Laird:** Nous l'admettons.

**M. Labarge:** Nous maintenons toutes nos autres objections. Elles constituent vraiment le fond du problème.

**M. Porter:** Il y a un autre point mineur concernant l'administrateur de la politique. Il s'agit du caractère confidentiel de l'information. Je suis sûr que bien d'autres industries s'inquiètent également du caractère confidentiel des renseignements qu'elles obtiennent. A notre avis, aux termes de ce projet de loi, l'effet préventif pourrait consister à menacer de révéler la totalité ou une partie des renseignements, de sorte qu'une fusion prévue, une fusion importante pour les organismes intéressés, pour l'industrie et pour le Canada n'ait pas lieu. Selon nous, on a pas souligné assez souvent l'importance de cet aspect. Je voudrais préciser qu'il s'agit là d'une question qui intéresse particulièrement l'industrie du pétrole et surtout les petits organismes.

**Le vice-président:** D'autres questions?

**M. Porter:** Il y a un dernier point. Je suis sûr que d'autres groupes vous ont renseigné à ce sujet. A notre avis, il faudrait renvoyer le projet de loi au ministère pour qu'il le remanie. Les rédacteurs devraient consulter les divers groupes industriels pour préparer le texte final du projet de loi. J'ai été extrêmement surpris de constater, qu'à la quatrième étude du projet de loi, même entre la troisième et la quatrième lecture, et malgré les graves objections soulevées par la Canadian Petroleum Association et nous-mêmes, il n'y avait pas eu de consultations entre les rédacteurs du projet de loi et l'industrie.

A mon avis, il y a un énorme fossé entre les rédacteurs du projet de loi et les activités de l'industrie et, dans une plus

[Text]

more pointedly, between the drafters of the bill and the recommendations of the House and this committee. We think that the bill, as constituted, does not need band-aid treatment; it needs to go back for total restructuring. I say that respectfully, not out of disrespect for the people who dedicatedly have gone about the job of drafting the legislation.

**The Deputy Chairman:** I would say that your point is loud and clear. We have had an excellent morning. We have learned a good deal. It has been of great help to us. Thank you.

**Mr. Porter:** Thank you. If we can assist you at any time in the future, we will be pleased to do so.

The committee adjourned.

[Traduction]

grande mesure, entre les rédacteurs du projet de loi, les recommandations de la Chambre et ce Comité. Nous pensons que le projet de loi actuel ne peut pas être rafistolé; il faut le renvoyer pour qu'il soit entièrement remanié. Je le dis de façon respectueuse, je ne manque pas de respect envers ceux qui se consacrent à la rédaction des lois.

**Le vice-président:** Je pense que vous vous êtes bien fait comprendre. Nous avons eu une excellente matinée. Nous avons appris beaucoup de choses. Cela nous a été très utile. Je vous remercie.

**M. Porter:** Je vous remercie. Si nous pouvons vous être utiles à l'avenir, nous restons à votre entière disposition.

Le Comité suspend ses travaux.

---





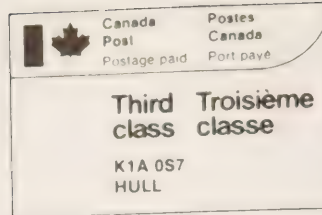












If undelivered, return COVER ONLY to  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Canadian Petroleum Association:*

Mr. H. S. Millican, Executive Director;  
Mr. G. W. Lade, Vice-President, General Counsel and  
Secretary, Pacific Petroleum Ltd.;  
Mr. W. R. Prueter, Counsel, Gulf Oil Canada Limited;  
Mr. J. Lowman, Counsel, Imperial Oil Limited; and  
  
Mr. Laurence McArdle, Ottawa Manager, CPA.

### *Independent Petroleum Association of Canada:*

Mr. J. D. Porter, Managing Director;  
Mr. Ed Brown, Counsel, Dome Petroleum Ltd.; and  
Mr. Paul Labarge, Parliamentary Counsel.

### *Canadian Petroleum Association:*

M. H. S. Millican, directeur exécutif;  
M. G. W. Lade, vice-président, conseiller général et) (secré-  
taire, Pacific Petroleum Ltd.;  
M. W. R. Prueter, conseiller, Gulf Oil Canada Limitée;  
M. J. Lowman, conseiller, La Compagnie Pétrolière Impé-  
riale Ltée; et  
M. Laurence McArdle, directeur, Ottawa, CPA.

### *Independent Petroleum Association of Canada:*

M. J. D. Porter, directeur exécutif;  
M. Ed Brown, conseiller, Dome Petroleum Ltd.; et  
M. Paul Labarge, conseiller parlementaire.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 1, 1978

Le mercredi 1<sup>er</sup> mars 1978

Issue No. 23

Fascicule n° 23

### Fourth Proceedings on:

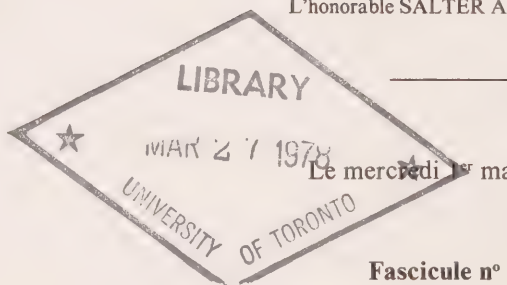
The study of the *subject matter*  
of Bill C-13  
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

### Quatrième fascicule concernant:

L'étude de l'*objet* du  
Bill C-13  
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES  
SUR LES COALITIONS)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:  
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to  
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 1, 1978  
(30)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith and Walker. (13)

*In attendance:*

Mr. R. J. Cowling, and Mr. John F. Lewis, Advisors to the Committee.

*Witnesses:*

*The Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. D. H. MacAllan, Chairman, Corporate Affairs Committee, (Vice-President, Corporate Affairs, and General Secretary, Imperial Oil Limited);

Mr. J. W. Younger, Member, Corporate Affairs Committee, (Vice-President, Secretary and General Counsel, Steel Company of Canada Ltd.);

Mr. Harold Crosby, President;

Mr. S. S. Hughes, Executive Director;

Mr. Paul J. Mineo, Policy Manager; and

Mr. David J. Gibson, Ottawa Manager.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 12 noon the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1<sup>er</sup> MARS 1978  
(30)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à 9 h 30:

L'étude de l'objet du Bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton, (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Hays, Lafond, Laird, McIlraith et Walker. (13)

*Aussi présents:*

M. R. J. Cowling, et M. John F. Lewis, conseillers du Comité.

*Témoins:*

*Chambre de Commerce du Canada:*

M. D. H. MacAllan, président, comité des Affaires corporatives, (vice-président, Corporations, et secrétaire général, la compagnie Pétrolière Impériale Ltée);

M. J. W. Younger, membre, comité des Affaires corporatives, (vice-président, secrétaire et conseiller général, Steel Company of Canada Ltd.);

M. Harold Crosby, président;

M. S. S. Hughes, directeur exécutif;

M. Paul J. Mineo, directeur, orientation; et

M. David J. Gibson, directeur, Ottawa.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 1, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable Senators, we have before us this morning representatives from the Canadian Chamber of Commerce. Mr. MacAllan, who is chairman of the Corporate Affairs Committee, is immediately on my right, and Mr. Younger is on Mr. MacAllan's immediate right. In addition, there is Mr. Hughes, whom we have seen before—and I am sure we all hope he will not stop coming—and we also have Mr. Mineo.

Mr. MacAllan will open the proceedings with a statement. We have received a brief.

While the chair immediately on my left is vacant at the moment, our legal adviser will be present later.

**Mr. D. H. MacAllan, Chairman, Corporate Affairs Committee, the Canadian Chamber of Commerce:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I would like to make a very brief opening statement.

The Canadian Chamber of Commerce over the years has been making a significant number of representations on competition policy. We are afraid it is evidence from Bill C-13, the latest version, that we have not been very effectively communicating with the drafters of the Department of Consumer and Corporate Affairs about our concerns.

The present draft of Bill C-13 in intent and language again fails to live up to the spirit of its own preamble, to the thrust of the Skeoch and McDonald report, and to the thrust of the Economic Council of Canada report. We recognize that the committee, before which we are now appearing, in its previous hearings on Bill C-42, dealt in its recommendations with many of the principal objectives which we have. As a result, I am going to try to make my comments as brief as I can.

**Senator Connolly** (*Ottawa West*): Would it be appropriate, Mr. Chairman, to ask Mr. MacAllan and Mr. Younger to identify the companies that they are with?

**Mr. MacAllan:** I am with Imperial Oil, Vice-President, Corporate Affairs and General Secretary.

**Mr. J. W. Younger, Member, Corporate Affairs Committee, the Canadian Chamber of Commerce:** I am Vice-President, Secretary and General Counsel to The Steel Company of Canada Ltd.

**The Chairman:** I believe you know the others—Mr. Hughes, the Executive Director—

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1<sup>er</sup> mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du bill C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin les représentants de la Chambre de commerce du Canada. Immédiatement à ma droite, vous voyez M. MacAllan, président du Comité des corporations et, à ses côtés M. Younger. Sont aussi présents, M. Hughes que nous avons déjà vu, et, je suis certain, que nous espérons tous revoir ainsi que M. Mineo.

M. MacAllan ouvrira la séance en faisant une déclaration préliminaire. Nous avons par ailleurs reçu un mémoire.

Le fauteuil à ma gauche étant vacant pour l'instant, notre conseiller juridique l'occupera, car je crois que son titulaire a pris un avion qui accuse un léger retard.

**M. D. H. MacAllan, président, comité des corporations, Chambre de commerce du Canada:** Merci, monsieur le président, et honorables sénateurs. Je voudrais faire une très brève déclaration préliminaire.

Le Chambre de commerce du Canada a, au fil des ans, présenté un nombre important de doléances sur la politique de la concurrence. Nous devons, en présence du bill C-13, dernière version de cette politique, nous rendre à l'évidence que nous n'avons pas réussi à nous faire très bien comprendre des rédacteurs du ministère de la Consommation et des Corporations.

Ni la teneur ni le libellé du projet de loi C-13 ne respectent l'esprit de son propre préambule, pas plus que les grandes lignes des rapports Skeoch et McDonald ou l'inspiration générale du rapport du Conseil économique. Nous reconnaissons toutefois que les recommandations du Comité devant lequel nous comparaissons aujourd'hui a abordé, au cours d'audiences antérieures sur le bill C-42, un grand nombre de nos objections principales. C'est pourquoi je m'efforcerai d'être aussi bref que possible.

**Le sénateur Connolly** (*Ottawa-Ouest*): Serait-il de mise, Monsieur le président, de demander à MM. MacAllan et Younger de nous dire pour quelles sociétés ils travaillent?

**M. MacAllan:** Je suis à l'emploi de la société *Imperial Oil* dont je suis vice-président du comité des affaires des corporations, et secrétaire général.

**M. J. W. Younger, membre, comité des corporations, Chambre de commerce du Canada:** Quant à moi, je suis vice-président, secrétaire et conseiller général de la *Steel Company of Canada Ltd.*

**Le président:** Vous connaissez les autres, je pense, à savoir M. Hughes, le directeur exécutif.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, I know him.

**The Chairman:** And Mr. Mineo.

**Mr. Paul J. Mineo, Policy Manager, the Canadian Chamber of Commerce:** Canadian Chamber of Commerce, Montreal.

**The Chairman:** If you wish to indicate the associations of the entire group, that is fine.

**Mr. MacAllan:** On Mr. Hughes' right is Mr. Crosby, who is President of the Canadian Chamber of Commerce.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** The record should show these things.

**Mr. MacAllan:** The Canadian Chamber of Commerce believes that if the bill is passed in its present form, it would be counter-productive to achieving the stated government economic objectives.

The Chamber has three general philosophical concerns with this bill. First, we believe the bill would catch in its net normal business practices which are not anti-competitive in nature. Second, we believe that it would provide for excessively broad powers of surveillance, intervention and direction in the business affairs of Canada. Third, we believe it would inevitably create a growth in bureaucracy and a resultant drag on the economy.

**Senator Macnaughton:** You left out one rather important item there, "without an effective appeal procedure from the Board's decisions."

**Mr. MacAllan:** We will come to that in a moment. We do have six very fundamental and specific areas of concern with the bill, and they are dealt with in the brief. There are many other areas where we disagree with the detail and drafting of the bill, and some are significant in principle. I would like to emphasize that failure to address ourselves to these at this hearing does not imply our agreement. We have spoken to them on a number of other occasions and in previous briefs. We are prepared to make further detailed submissions, if required.

I would like to apologize for the fact that, in our haste to file the brief which you have before you, we had not completed our final review of the material. There are three areas where we have changed words and recommendations. I will comment on those as we go along. We will leave with the secretary a revised version.

I would also like to apologize that, again under pressure of time, we have not yet made available the French translation, but this will be along shortly.

**Senator Walker:** I think we can struggle through at the moment.

**Senator Laird:** We will try.

**Mr. MacAllan:** There are six fundamental areas which are addressed in the brief, and our comments on them follow a particular pattern. First we express the Chamber's views of concerns about the area; secondly we look at the recommendations which have been made by this committee and by the house committee when it was reviewing Bill C-42; and, finally, we made specific recommendations in this brief on those areas.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, je le connais.

**Le président:** Ainsi que M. Mineo.

**M. Paul J. Mineo, gérant des politiques, Chambre de commerce du Canada:** Je représente la Chambre de commerce du Canada, à Montréal.

**Le président:** Si vous voulez signaler les associations de tout le groupe, allez-y.

**M. MacAllan:** Assis à la droite de M. Hughes vous voyez M. Crosby qui est président de la Chambre de commerce du Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il vaut mieux que tout cela soit inscrit au procès-verbal.

**M. MacAllan:** La Chambre de commerce du Canada est convaincue qu'en adoptant le projet de loi sous sa forme actuelle, il aurait des effets contraires à ceux que visent les objectifs économiques explicites du gouvernement.

Ce bill inquiète la Chambre de commerce sous trois chefs de doctrine générale. D'abord nous croyons que ses dispositions frapperaient des pratiques commerciales normales non concurrentielles. Ensuite, il donnerait des pouvoirs extrêmement étendus permettant de contrôler et diriger les affaires au Canada et de s'y ingérer. Enfin, il favoriserait inévitablement la croissance de la bureaucratie, ce qui ralentirait encore davantage l'économie.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous avez omis un aspect assez important «en l'absence d'une procédure d'appel efficace des décisions de la Commission».

**M. MacAllan:** J'aborderai cet aspect dans un instant. Il y a six raisons fondamentales et très précises, énoncées dans le mémoire pour lesquelles ce projet de loi nous inquiète. Nous sommes en désaccord sur le détail ou le libellé d'autres parties du bill, et il s'agit parfois de désaccord de principe. Je voudrais souligner que si nous n'en parlons pas au cours de cette séance, il ne faudrait pas en conclure que nous sommes d'accord. Nous en avons parlé plusieurs fois déjà dans d'autres mémoires et sommes prêts à présenter d'autres observations au besoin.

Je voudrais m'excuser du fait que dans notre hâte à déposer le mémoire qui est devant vous, nous n'en avons pas terminé la révision. Dans trois sections nous avons changé certains mots ainsi que des recommandations. Je vous les signalerai lorsque nous y arriverons, et nous laisserons au secrétaire une version révisée.

Je voudrais aussi m'excuser de ce que par suite du délai très bref, nous n'avons pas encore pu fournir la traduction française qui sera prête très bientôt.

**Le sénateur Walker:** Je crois que nous pouvons nous en tirer pour l'instant.

**Le sénateur Laird:** Nous essayerons de le faire en tout cas.

**M. MacAllan:** Le mémoire aborde six questions fondamentales et nos observations adoptent une forme bien définie. Nous exposons d'abord le point de vue ou les inquiétudes de la Chambre, puis nous considérons les recommandations faites par le Comité et par le Comité de la Chambre lorsqu'ils ont étudié le bill C-42, enfin nous faisons des recommandations précises sur le sujet en question.

*[Text]*

What I would like to do, if I may, is just take you through the brief very quickly in terms of those areas and comment on the recommendations only.

The first area of major concern is the area of mergers and joint ventures, and our comments on this being on page 2 of the brief. As I said, we express concerns. On page 3, we look at the report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the predecessor bill, and the Commons report recommendations. We then make three specific recommendations related to mergers and joint ventures on page 4.

Recommendation number one is that the direction to the board as to when it should not make an order blocking a merger should not be limited to the efficiency arising from the merger, but should also include an instruction not to make an order so long as effective competition remains in the market after the merger.

Recommendation number two is one where we have made a word change, and I will read the revised recommendation:

Joint ventures which are required because of the magnitude of the investment or the technology involved and which add to the firms competing in a market should be exempt from review—

and this is the significant change:

unless they are unduly restrictive of competition.

**The Chairman:** Mr. MacAllan, I do not know whether you are ready for a question at this time.

**Mr. MacAllan:** At any time, Mr. Chairman.

**The Chairman:** On recommendation number two, you talk about the "magnitude" of the investment. That is a pretty broad, indefinite term. At what stage do the magnitude and the technology become such that there should be an exemption?

**Mr. MacAllan:** I recognize the problem of specific criteria. I believe we are concerned that the reason for joint ventures is most often because of the high risk involved or the substantial amounts of capital involved. We have not made a specific recommendation as to the cut-off point. I think we could specifically address the question as to what would be a reasonable level.

**The Chairman:** I am not coining language now, but what would you think of "the usual financial sources are not available?" In other words, in connection with the project, you would consult bankers, underwriters, investment houses, and if you met a negative answer, then it becomes exempt from the application of the act.

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, I think that what should be said about recommendation number two is that the references to the magnitude of the investment or the technology involved are merely descriptive of some of the reasons why joint ventures may be undertaken.

*[Traduction]*

Si vous permettez, je désirerais parcourir rapidement le mémoire, uniquement en ce qui a trait aux domaines et aux observations sur les recommandations.

Le premier domaine important est celui des fusions et des entreprises en coparticipation. Nos observations à ce sujet commencent à la page 2 du mémoire. Comme je l'ai dit, ces questions nous préoccupent. À la page 3, nous examinons le rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur le bill précédent, ainsi que les recommandations du rapport des Communes. Nous faisons ensuite trois recommandations précises à la page 4 en ce qui a trait aux fusions et aux entreprises en coparticipation.

La recommandation n° 1 est que la directive à la Commission, lorsqu'elle doit s'abstenir de rendre une ordonnance qui bloque une fusion, ne doit pas être limitée à l'efficacité qui découle de la fusion mais doit comprendre également une instruction visant à ne pas rendre une ordonnance tant que la concurrence effective demeure sur le marché après la fusion.

Dans la recommandation n° 2, nous avons changé un mot et la recommandation révisée sera libellée comme suit:

Les entreprises en coparticipation qui sont souvent nécessaires par suite de l'importance de l'investissement ou de la technologie impliquée et qui augmentent le nombre de firmes en concurrence sur le marché doivent être exemptées de la révision . . .

et ceci constitue une modification notable:

. . . à moins qu'elles ne restreignent trop la concurrence.

**Le président:** M. MacAllan, je ne sais pas si vous êtes prêt à poser une question en ce moment . . .

**M. MacAllan:** A n'importe quel moment, monsieur le président.

**Le président:** Dans la recommandation n° 2 vous avez parlé de «l'importance» de l'investissement. Il s'agit-là d'un terme très vaste et imprécis. Quand l'importance et la technologie atteignent-elles le point où il est nécessaire d'avoir une exemption?

**M. MacAllan:** Je reconnais la difficulté d'établir des critères précis. Je crois que le sujet de nos préoccupations en ce qui concerne les entreprises en coparticipation découle du risque élevé ou des capitaux importants qui sont impliqués. Nous n'avons pas formulé de recommandation précise en ce qui a trait à la délimitation. Je crois que nous pourrions de façon plus précise poser la question de savoir quel serait le niveau raisonnable.

**Le président:** Je ne suis pas en ce moment en train de forger des mots mais que penseriez-vous de «les sources financières habituelles ne sont pas disponibles»? En autres termes, relativement au projet, vous consulteriez des banquiers, des assureurs, des organismes d'investissement et, en cas de réponse négative, il y aurait exemption de l'application de la loi.

**M. Younger:** Monsieur le président, je crois que l'on doit dire au sujet de la recommandation numéro deux que la référence à l'importance de l'investissement ou de la technologie impliquée évoque tout simplement certaines des raisons



[Text]

The Chamber feels that the real issue, should be the question of whether any particular joint venture is unduly restrictive of competition rather than the way in which financing may be obtained. For example, in the iron ore business, the magnitude of the investments will be upwards of half a billion dollars for a particular iron mine, but those funds are usually available from private placements with institutional investors. There is usually no problem about getting the funds.

**The Chairman:** We are talking about joint ventures.

**Mr. Younger:** Yes, that is what I am speaking of.

**The Chairman:** We are dealing with the question of whether or not a joint venture, in a natural resource industry, should be covered by this bill.

**Mr. Younger:** Yes, and the point I am making, Mr. Chairman, is that it is not really a question of how you get the financing. The real question as to whether the joint venture should be allowed revolves around whether it duly restricts competition.

**Mr. MacAllan:** I believe our real concern is that joint ventures normally add firms to the marketplace. The basic purpose of a joint venture is the creation of a new activity, and, as such, it is not restrictive of competition.

**The Chairman:** Why should the bill not say that?

**Mr. MacAllan:** I think we are suggesting that the language of the bill should recognize that—

**The Chairman:** There you have a balancing between adding new activities to the field of industry and the point Mr. Younger was making about competition. If you are adding a new activity, possibly that should override the competitive area because the assumption might be that you could not get that new activity developed without a joint venture.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If it is new, there is no competitor.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is alone in the field.

**Mr. MacAllan:** It could be a new venture in an area where other firms already exist.

**Senator Laird:** Oil, for example.

**Mr. MacAllan:** Really, our thrust is as contrasted to mergers which tend to create greater concentration in the marketplace. Normally, a joint venture adds to competition in the marketplace; it adds a new entry—a new firm.

**The Chairman:** The thing that bothers me, Mr. MacAllan and Mr. Younger, is if you are creating a new venture in industry, where does the competition element develop? A joint

[Traduction]

pour lesquelles les entreprises en coparticipation peuvent être mises sur pied.

La Chambre est d'avis que la vraie question est de savoir si une entreprise en coparticipation donnée cause une réduction excessive de la concurrence, plutôt que de savoir la façon dont on peut obtenir le financement. Par exemple, dans le commerce du minerai de fer, le montant des investissements dépassera un demi milliard pour une mine de fer donnée, mais ces fonds peuvent d'ordinaire être obtenus à partir de placements privés auprès d'institutions d'investissement. D'ordinaire il n'y a pas de problème pour se procurer les fonds.

**Le président:** Nous sommes en train de parler des entreprises en coparticipation.

**M. Younger:** Oui, c'est ce dont je suis en train de parler.

**Le président:** Il s'agit pour nous d'établir si une entreprise en coparticipation, dans une industrie de ressources naturelles, doit être couverte par le bill ou non.

**M. Younger:** Oui, et ce que j'essaie d'expliquer, Monsieur le président, c'est que la question n'est pas de savoir comment on s'y prend pour obtenir le financement. La vraie question quant à savoir si l'entreprise en co-participation doit être autorisée revient à savoir si elle limite excessivement la concurrence.

**M. MacAllan:** Je crois que notre préoccupation réelle est que les entreprises en co-participation ajoutent normalement des firmes sur le marché. L'objectif principal d'une entreprise en co-participation est la création d'une nouvelle activité et, à ce titre, elle ne limite pas la concurrence.

**Le président:** Pourquoi le bill ne devrait-il pas le préciser?

**M. MacAllan:** Je pense que nous sommes en train de faire valoir que le libellé du bill devrait tenir compte que...

**Le président:** Vous avez donc le choix entre ajouter de nouvelles activités au secteur de l'industrie et la question soulevée par M. Younger au sujet de la concurrence. Si vous ajoutez une nouvelle activité, il est possible que vous passiez outre au domaine de la concurrence parce qu'on peut présumer que vous ne pourriez pas développer cette nouvelle activité sans une entreprise en co-participation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si elle est nouvelle, il n'y a pas de concurrent.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elle est seule dans ce domaine.

**M. MacAllan:** Il pourrait s'agir d'une nouvelle entreprise dans un domaine où il en existe déjà d'autres.

**Le sénateur Laird:** Le pétrole par exemple.

**M. MacAllan:** Vraiment, notre objectif fait autant contraste qu'avec les fusions qui tendent à créer une plus forte concentration sur le marché. Normalement, une entreprise en co-participation ajoute de la concurrence sur le marché. Elle ajoute une nouvelle firme.

**Le président:** Monsieur MacAllan et Monsieur Younger, ce qui me préoccupe, c'est que si vous créez une nouvelle entreprise dans l'industrie, où se développe l'élément de concurrence.

[Text]

venture presumably relates to the development of a new activity or a new venture.

**Mr. MacAllan:** To a new venture, but not necessarily to a new activity.

**The Chairman:** How does the question of competition enter into that?

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, may I give you an example, because it seems to me there is nothing wrong with the present law? Under the present law the only way in which joint ventures can be attacked is under the section relating to conspiracies and restraint of trade and the only time a joint venture is subject to attack is if it constitutes an undue restraint on competition in connection with production, distribution and so on. Now, so far as I am aware, that law has worked perfectly well up to date; there has been no problem with it. There is no necessity for making the law more stringent, and what we are really suggesting here is that the law should remain as it is with respect to joint ventures. There may be joint ventures, of course, in the natural resource industries, or in the manufacturing sector, or in the distribution sector.

**The Chairman:** Don't joint ventures develop because financial sources are not available and are not ready, as individuals or as a group, to take on the task?

**Mr. Younger:** No, Mr. Chairman. I have been involved in a great many joint ventures, putting them together and financing them, and I am not with any joint venture which has been engaged in for the reason. There may well be, but certainly not in the steel business.

The usual reasons for engaging in a joint venture are, first, because the project is of such a magnitude that no one company wants to assume the entire risk of doing it. That is particularly true in large-scale natural resource developments. For example, in the iron ore business it is very seldom that a single company would develop an iron ore mine, because of the magnitude of the investment. However, in the manufacturing industries joint ventures are frequently engaged in simply because of the small size of the Canadian market.

Let me give you an example, which is well known to the department. A few years ago Stelco and Dofasco decided that there was an increasing market in Canada for pre-painted steel strip. There was one domestic manufacturer, but a large part of the market was being supplied from the United States. We both wanted to get into it; it was obvious to everyone concerned that the Canadian market was not large enough to carry three efficient pre-paint lines, so Dofasco and ourselves formed a joint venture called Baycoat in Hamilton to produce a pre-painted steel strip for both companies, and we market it through our respective marketing organizations. There was one company; we formed another joint venture, and as a result of that Canadian production of pre-painted steel strip has displaced almost all imports of that material; but the domestic

[Traduction]

rence? Il est à présumer qu'une entreprise en co-participation s'occupe du développement d'une nouvelle activité ou d'une nouvelle entreprise.

**M. MacAllan:** D'une nouvelle entreprise mais pas nécessairement d'une nouvelle activité.

**Le président:** Comment la question de concurrence entre-t-elle dans cela?

**M. Younger:** Monsieur le président, permettez moi de vous donner un exemple parce qu'il me semble qu'il n'y a rien qui cloche dans la loi actuelle. En vertu de cette dernière, on ne peut attaquer les entreprises en coparticipation que par le biais de l'article se rapportant aux complots et restrictions concernant le commerce et le seul moment où une entreprise en coparticipation est susceptible d'une attaque c'est lorsqu'elle restreint indûment la concurrence en ce qui concerne la production, la distribution, etc. Il n'y a eu aucun problème. Il n'y a aucune nécessité à rendre la loi plus rigoureuse et ce que nous demandons en fait ici c'est qu'on n'y change pas une seule iota en ce qui concerne les entreprises en coparticipation. Il peut y avoir des entreprises en coparticipation, naturellement, dans le cas des industries extractives, des secteurs de la fabrication ou de la distribution.

**Le président:** Les entreprises en coparticipation ne naissent-elles pas en raison de la non-disponibilité des ressources financières et parce que en tant qu'individus ou groupe, nous ne sommes pas disposés à entreprendre quelque chose?

**M. Younger:** Non, Monsieur le président. J'ai participé à beaucoup de ce genre d'entreprises, j'en ai fusionné et financé et je ne connais aucune entreprise en coparticipation qui se soit engagée pour cette raison. Il y en a peut-être mais certes pas dans le domaine de l'acier.

Les raisons habituelles de la création d'une entreprise en coparticipation sont, en premier lieu, parce que le projet est d'une telle envergure qu'aucune société ne veut courir le risque de l'entreprendre seule. C'est tout particulièrement vrai dans le cas de l'exploitation des ressources naturelles à grande échelle. Par exemple, dans le cas du minerai de fer il est très rare qu'une entreprise unique exploite seule une mine en raison de l'importance de l'investissement. Toutefois, dans le cas des industries manufacturières, on rencontre souvent des entreprises en coparticipation en raison de la petitesse du marché canadien.

Permettez-moi de vous donner un exemple que connaît bien le ministère. Il y a quelques années, STELCO ET DOFASCO ont décidé que la demande était de plus en plus forte au Canada pour les barreaux plats d'acier peints à l'avance. Il y avait bien un fabricant canadien mais une bonne part du marché était alimenté par les États-Unis. Ce marché nous intéressait tous les deux; nous nous rendions bien compte que le marché canadien ne pouvait supporter trois entreprises efficaces dans ce domaine; c'est ainsi que DOFASCO et nous-mêmes nous sommes réunies en participation sous le nom de Baycoat à Hamilton afin de fabriquer des barreaux plats d'acier peints à l'avance; la commercialisation du produit est faite par nos propres services respectifs. Il y avait une seule société; nous avons formé une autre entreprise en participa-



[Text]

market was not large enough for three of us to be in the business.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What happened to the first entry?

**Mr. Younger:** They are still in business.

**Senator Macnaughton:** What about the department? Did they give you their blessing or just close an eye?

**Mr. Younger:** We took the position that, because there already was one substantial producer in Canada, the joint venture was not unduly restricting competition. We got what we thought was adequate legal advice and just went ahead without consulting the department. They have made noises from time to time, but they never challenged us.

**Senator Cook:** Could a joint venture in, say, the construction industry come about because one partner has a good deal of expertise in one thing, the other partner has expertise in another thing, and the two together would be more efficient than each separately?

**Mr. Younger:** I am sure this is true. There are many joint ventures in the construction industry on large projects, and it may well be there too that sometimes the single firms do not have the capacity to carry on a large project like the Toronto subway, or something like that, by themselves.

**Senator Cook:** Not only financially but technically?

**Mr. Younger:** Yes, I would think so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Apart from the superficial answer that could be given, that the bureaucrat want to interfere and regulate, is there in Canada a threatening situation from which joint ventures would create a monopolistic condition? Is that a threat in the Canadian economy today?

**Mr. Younger:** I can only say that I am not aware of any problem that has been with joint ventures in Canada.

**The Chairman:** The thing that bothers me is the expression you used about undue restraint of trade. I am trying to understand how that can apply to a joint venture, once you accept this premise that a joint venture is there and active in a field that would not otherwise be operative.

**Mr. Younger:** I suppose that one way in which the department looks at these things is the theory that has been used in the United States, of potential competition overhanging the market. I might say in the case of Baycoat, if Stelco and Dofasco had not been permitted to go together to form a joint venture to produce pre-painted steel strip, potentially both of them might have gone into it, and we would have had three companies instead of two producing the stuff; all three compa-

[Traduction]

tion et c'est ainsi que la production canadienne de barreaux plats d'acier peints à l'avance a supplanté presque toutes les importations de ce matériau; mais il reste que le marché intérieur ne pouvait pas assurer la survie de trois entreprises.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que s'est-il produit dans le cas de la première entreprise?

**M. Younger:** En fait elle exist toujours.

**Le sénateur MacNaughton:** Qu'en est-il du ministère? Vous a-t-on donné une bénédiction ou a-t-on simplement fermé les yeux?

**M. Younger:** Nous avons estimé que parce qu'il y avait déjà un producteur important au Canada, l'entreprise en coparticipation ne constituait pas une concurrence déloyale. Nous avons obtenu ce que nous estimions être un avis juridique adéquat et avons procédé sans consulter le ministère. Il a bien grommelé de temps à autre mais il n'a jamais contesté notre existence.

**Le sénateur Cook:** Pourrait-il y avoir une entreprise en coparticipation dans le cas disons de l'industrie de la construction parce qu'un partenaire est spécialiste dans un domaine et qu'un autre l'est dans un autre et que s'ils fusionnaient ils seraient plus efficaces?

**M. Younger:** Je suis convaincu que c'est vrai. Il y a beaucoup d'entreprises en coparticipation dans l'industrie de la construction pour des projets importants et c'est peut-être que quelques fois les entreprises uniques ne peuvent entreprendre seules un projet important comme le métro de Toronto ou quelque chose du genre?

**Le sénateur Cook:** Pas seulement financièrement mais techniquement?

**M. Younger:** Oui, je le pense.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A part la réponse superficielle qui pourrait être donnée, à l'effet que le bureaucrate veut s'ingérer et réglementer, y a-t-il au Canada une menace que les entreprises en participation créent un monopole? S'agit-il présentement d'une menace pour l'économie canadienne?

**M. Younger:** Tout ce que je puis dire c'est que les entreprises en coparticipation n'ont jamais fait face à aucun problème au Canada.

**Le président:** Ce qui m'ennuie c'est l'expression que vous utilisez au sujet de la limitation excessive du commerce. J'essaie de comprendre de quelle façon cela peut s'appliquer à l'entreprise en coparticipation, une fois que vous acceptez le principe qu'une entreprise en coparticipation est active dans un domaine alors qu'elle ne le serait pas autrement.

**M. Younger:** Je suppose que le ministère considère cette chose à partir de la théorie qui a été utilisée aux États-Unis, c'est-à-dire de la concurrence commerciale possible. Je pourrais dire dans le cas de Baycoat, que si l'on n'avait refusé à STELCO et DOFASCO de fusionner afin de former une entreprise en coparticipation pour fabriquer des barreaux plats de métal peints, à l'avance il est possible que les deux se soient immiscées dans ce marché et que trois sociétés au lieu de deux

[Text]

nies would have been operating at 50 per cent of capacity and would have had to close down all three lines.

**The Chairman:** Then the primary purpose of going together was not a question of competition?

**Mr. MacAllan:** The primary purpose, in the instance that Mr. Younger is speaking about, is the question of efficiency or ability to survive in the marketplace.

**Senator Cook:** The size of the market.

**Mr. MacAllan:** As Mr. Younger says, the reason for the inclusion of joint ventures in this section is the question of potential competition and whether there would have been two additional competitors rather than one if a joint venture were not allowed.

**The Chairman:** But if I accept your premise that a joint venture really creates a new activity in an industry—and it seems to me to lead inevitably to it—where is the competitor?

**Mr. MacAllan:** Let me give an example. Joint ventures are used in resource industries at all times. There are already firms active in the industry; they are the competitors to the joint venture. When a joint venture comes into being it creates an additional source of supply, which adds to competition in the marketplace. The point Mr. Younger was making was that if it had not been done for a joint venture it is possible that it would have been done by two or three firms, creating two or three additional sources of supply rather than one. That is where he is raising the question of whether it is unduly restrictive.

**The Chairman:** One seems to negate the other, to my way of thinking.

**Mr. MacAllan:** I think my point would be that the joint ventures do normally add to competition in the marketplace. I cannot think of instances where they do not. Since they do add to competition in the marketplace, then they presumably are not unduly restrictive.

**Senator Macnaughton:** Which gives you an out.

**Senator Cook:** There are many reasons why there are joint ventures.

**Mr. MacAllan:** In a joint venture I think there are three basic reasons. One is the risk factor, which can be either financial or technological. The second is the question of market size and simple ability or viability. The third is the question which you raised, of efficiency.

**Senator Connolly (Ottawa West):** All of us, ourselves and you, are constantly lectured on the importance of Canadian industry becoming more efficient and more productive. Would you say that in your opinion joint ventures do contribute to greater efficiency and to more productivity?

**Mr. MacAllan:** I think they do in many instances, but they also add to new sources of supply which might otherwise never come into being because of the financial or technological risk.

[Traduction]

aient fabriqué ce matériau; les trois sociétés auraient fonctionné à la moitié de leur capacité et auraient dû finalement abandonner.

**Le président:** Le principal objectif de la fusion n'était donc pas une question de concurrence.

**M. MacAllan:** Dans l'exemple dont parle M. Younger, il s'agit de l'efficacité ou de la capacité de survivre sur le marché.

**Le sénateur Cook:** L'importance du marché.

**M. MacAllan:** Comme le dit M. Younger, l'article vise également les entreprises en coparticipation, à cause de la concurrence éventuelle et de la possibilité qu'il y ait eu deux autres concurrents plutôt qu'un, si l'entreprise en coparticipation n'avait pas été autorisée.

**Le président:** Mais si je conviens avec vous qu'une entreprise en coparticipation crée vraiment une nouvelle activité au sein d'une industrie, et cela me semble inévitable, où est le concurrent?

**M. MacAllan:** Permettez-moi de vous citer un exemple. Les industries de ressources recourent constamment aux entreprises en coparticipation. Il existe déjà dans l'industrie des sociétés qui rivalisent avec l'entreprise en coparticipation. L'implantation de cette dernière crée une autre source d'approvisionnement, qui renforce la concurrence sur le marché. M. Younger voulait dire en somme que, si cela ne s'était pas produit par une entreprise en coparticipation, ce l'aurait été par deux ou trois sociétés, qui auraient créé ainsi deux ou trois sources supplémentaires d'approvisionnement, plutôt qu'une. C'est pourquoi il parle de réduction induite.

**Le président:** A mon avis, l'un annule l'autre.

**M. MacAllan:** Je pense que, normalement, les entreprises en coparticipation renforcent la concurrence sur le marché. Je ne connais pas d'exemples contraires. Étant donné qu'elles renforcent la concurrence sur le marché, elles ne la réduisent donc pas indûment.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce qui vous laisse une échappatoire.

**Le sénateur Cook:** De nombreuses raisons expliquent l'existence des entreprises en coparticipation.

**M. MacAllan:** Je pense qu'il y a trois raisons fondamentales. La première est le facteur «risque», qui peut être d'ordre financier ou technique. La deuxième est la question de l'importance du marché et de sa capacité ou viabilité. La troisième est la question que vous avez soulevée, à savoir celle de l'efficacité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On nous rappelle constamment que l'industrie canadienne devient de plus en plus efficace et productive. A votre avis, les entreprises en coparticipation favorisent-elles l'efficacité et la productivité?

**M. MacAllan:** Oui, à bien des égards, mais elles ajoutent également de nouvelles sources d'approvisionnement qui n'auraient pu exister à cause du risque financier ou technique qu'elles comportaient.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is a bonus too. If you are only working towards the achievement of greater efficiency and productivity, would you say that as they are developed in Canada they meet that test?

**Mr. MacAllan:** I do not think I can give you an unqualified "yes". Allow me, again, to give you an example in which I draw on the experience of my own company. We are currently looking at a project in Cold Lake, Alberta for the production of heavy oil, which could go ahead either on the basis of an individual company or as a joint venture. In either case I believe the efficiency would be essentially the same, because the same processes, the same size of plant and the same activity would take place. If it is a joint venture, it will be because of the financial or risk limitations of one company undertaking investment of that size or, possibly, because governments wish to get into it.

**Senator Macnaughton:** But if there were not a need, there would not be any real reason for a joint venture, would there?

**Mr. MacAllan:** No; if it were not because of risk, market size or efficiency, there would be no reason in real terms to proceed with it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I can see Mr. Younger's example with respect to greater productivity and greater efficiency, but retaining the competitive factor.

**Mr. MacAllan:** And adding to it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that so?

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, in reply to Senator Connolly, I believe that in the case in which the motivation for performing the joint venture relates to the size of the Canadian market, their joint ventures usually would promote efficiency, because they would permit the joint ventures to build a plant of more efficient size and make more efficient use of those facilities.

On the other hand, if the question is one, as in the resource industries, of the risk of going into a very large project, or the financial capability of people to engage in it, then I do not believe it is so much a question of efficiency in the economic sense as it is, perhaps, that the project just could not go ahead unless several people did it.

**The Chairman:** Mr. Younger, what you have said now brings us back to where we started out when I put my first question to Mr. MacAllan. We are getting back to the degree of measurement, are we not?

**Mr. Younger:** Well, Mr. Chairman, I really despair of trying to establish criteria for a thing such as this.

**The Chairman:** No; but what would you say to establishing classes?

**Mr. Younger:** In my opinion, Mr. Chairman, the way to go about it is to say that all joint ventures are permissible unless they constitute undue restraint of competition.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est aussi une prime. Si vous cherchez seulement à améliorer l'efficacité et la productivité, pensez-vous que ces sociétés, de la façon dont elles se développent, répondent aux besoins, au Canada?

**M. MacAllan:** Je ne pense pas pouvoir vous répondre «oui» sans nuancer ma réponse. Permettez-moi, là encore, de vous citer l'exemple de ma société. Nous étudions actuellement à Cold Lake, en Alberta, un projet de production de pétrole lourd, qui pourrait être exploité par une société indépendante ou une entreprise en coparticipation. Dans les deux cas, je pense que l'efficacité reste la même, car il faut adopter les mêmes procédés, avoir une usine de même taille et entreprendre les mêmes activités. Si c'est une entreprise en coparticipation qui exploite la société, celle-ci deviendra une entreprise en coparticipation, à cause des limites en matière de finance ou de risque imposées à une société qui se lance dans une entreprise de cette envergure, ou peut-être parce que le gouvernement désire s'en occuper.

**Le sénateur Macnaughton:** Si on n'a pas vraiment besoin d'une entreprise en coparticipation, celle-ci n'a pas sa raison d'être, n'est-ce pas?

**M. MacAllan:** Non, elle n'aurait pas sa raison d'être s'il n'y avait pas cette question du risque, de l'importance du marché ou de l'efficacité.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je comprend l'exemple de M. Younger pour ce qui est d'améliorer la productivité et l'efficacité, mais cela réduit la concurrence.

**M. MacAllan:** Cela la renforce.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce vrai?

**M. Younger:** Monsieur le président, pour répondre au sénateur Connolly, je dois dire qu'à mon avis, dans le cas où l'implantation d'une entreprise en coparticipation et due à l'importance du marché canadien, elle encourage généralement l'efficacité, car elle permet la construction d'une usine plus efficace et une meilleure utilisation du matériel.

Par ailleurs, si, comme dans le cas des industries extractives, il s'agit des risques que suppose un projet de très grande envergure ou des moyens financiers des intéressés, je pense alors qu'on ne peut pas parler d'efficacité sur le plan rentabilité en ce sens que le projet ne peut-être mis en œuvre que par plusieurs personnes à la fois.

**Le président:** Monsieur Younger, votre déclaration nous ramène à notre point de départ, lorsque j'ai posé ma première question à M. MacAllan. Nous en revenons donc à l'évaluation, n'est-ce pas?

**M. Younger:** Monsieur le président, je désespère de parvenir à établir des critères en ce domaine.

**Le président:** Non, mais que diriez-vous de l'établissement des classes?

**M. Younger:** A mon avis, monsieur le président, la solution serait d'autoriser toutes les entreprises en coparticipation à moins qu'elles ne réduisent indûment la concurrence.

[Text]

**Senator Flynn:** Then we do not need to say that.

**Mr. Younger:** That is right; that is no change in the existing law. But it does mean that it should be made clear that joint ventures should not be considered as mergers for the purposes of section 31.71 as set out in clause 29 of Bill C-13.

**Senator Flynn:** I do not see how they could.

**The Chairman:** It seems to me that that is opening the door wide for restraint of trade actions.

**Senator Flynn:** I believe we had the same discussion last week, and I was not convinced that a case could be found for bringing a joint venture in exploration under this legislation.

**Mr. R. J. Cowling, Legal Adviser to the Committee:** It seems to me that if the type of activity which Mr. Younger has been describing is desirable, which I believe we think it is, is it not possible that it would come under the monopolization or even joint monopolization provisions as drafted in this bill as well as the merger provisions, and, perhaps, we ought to be addressing ourselves to something more fundamental than simply an exemption for joint ventures from the provisions of the merger section?

**Mr. Younger:** Yes, Mr. Chairman; I agree with your counsel that you do run a risk in both those sections. This illustrates, of course, the way in which the various provisions of Bill C-13 overlap one another. The competition policy advocate has at least three bites at almost every cherry.

**Senator Flynn:** As long as he does not try the three at the same time.

**Mr. Younger:** That is what I am afraid of, senator.

**Senator Laird:** We noticed what you said in your brief about the advocate.

**The Chairman:** If we have any further questions with respect to this particular point, let us have them now, or we will move on, Mr. MacAllan.

**Mr. MacAllan:** Recommendation number 3, which relates to the merger and Joint ventures area, is that:

A time limit for issuance by the Advocate of a binding certificate of preclearance for a proposed merger, as recommended in the Commons Report, should be provided.

The second area of basic concern has to do with specialization agreements, which follows at the foot of page 4. The views of the Chamber and those of the committee are expressed, and the recommendation which is made at the foot of page 5 is as follows:

The specialization agreement "gateway" should be broadened to include services as well as articles, future as well as present production and the maximum five-year term, or in the case of reductions in customs duties, the maximum term of ten years should be extended to at least ten to twenty years or such longer periods as the Board may determine.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Nous n'avons alors pas besoin de le préciser.

**M. Younger:** C'est vrai; cela ne change rien à la loi actuelle, mais il faut préciser que les entreprises en coparticipation ne doivent pas être considérées comme des fusions aux fins de l'article 31.71 mentionné à l'article 29 du bill C-13.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas comment on pourrait le faire.

**Le président:** Je pense qu'on restreint par là les activités commerciales.

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, nous avons déjà discuté de cette question la semaine dernière et je n'étais pas convaincu qu'il y avait lieu de soumettre à examen une entreprise en coparticipation aux termes de ce projet de loi.

**M. R. J. Cowling, conseiller juridique auprès du Comité:** A mon avis, les activités décrites par M. Younger sont souhaitables, mais sont-elles à la fois visées par les dispositions de ce projet de loi concernant la monopolisation ou même la monopolisation conjointe et pas les dispositions concernant la fusion? Nous devons peut-être chercher quelque chose de plus fondamental qu'une simple exemption des entreprises en coparticipation des effets de l'article relatif à la fusion.

**M. Younger:** Oui, monsieur le président; je reconnais avec le conseiller que vous courez un risque dans les deux articles. Cet exemple montre naturellement que les diverses dispositions du bill C-13 se chevauchent. L'administrateur de la politique de la concurrence mange à plusieurs rateliers.

**Le sénateur Flynn:** Tant qu'il ne mange pas aux trois en même temps.

**M. Younger:** C'est ce que je redoute, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Laird:** Nous avons relevé ce que vous avez dit dans votre exposé à propos de l'administrateur.

**Le président:** Si vous avez d'autres questions à ce sujet, c'est le moment de les poser, sinon nous poursuivons, M. MacAllan.

**M. MacAllan:** Voici la recommandation numéro 3. Elle a trait aux fusions et aux entreprises en participation:

Il faudrait prévoir un délai maximal pour la délivrance par l'Administrateur d'un certificat de décharge pour une fusion proposée, tel que recommandé dans le rapport de la Chambre des communes.

Notre deuxième objet de préoccupation a trait aux accords de spécialisation et figure au bas de la page 4. Le point de vue de la Chambre ainsi que celui du Comité est exprimé et voici la recommandation qui figure au bas de la page 5:

Les critères d'admissibilité aux accords de spécialisation devraient être élargis de façon à inclure des services aussi bien que des articles, la production future au même titre que la production actuelle et le délai maximal de cinq ans, dans le cas des réductions de droits de douanes, le délai maximal de dix ans devrait être porté à vingt ans ou même davantage selon la décision de la Commission.



[Text]

**Mr. Cowling:** Mr. Chairman, excuse me, because I was late and therefore am not too sure of the procedure. Are the witnesses just going through the brief now and returning to these points later?

**Mr. MacAllan:** We had not intended to do so, unless you wish to ask questions now.

**Mr. Cowling:** I wonder if it would be possible for these witnesses to give an illustration of the value of a specialization agreement, a specific example? It has been much discussed during previous hearings, but we could use a good, concrete example of how a specialization agreement might help and why the exempting provisions of this bill are insufficient.

**Mr. MacAllan:** I might answer the second part of the question first, Mr. Chairman. Normally, a businessman would think of a specialization agreement as being one which it would require capital investment to implement—it might require additions to plant, or new plant in some form. The specialization agreement would result in an allocation of particular product lines to one firm or another and would carry with it, in most instances, capital requirements. Businessmen are not accustomed to making capital requirements on a limited forward period of five years; it is just not an adequate pay-out period, and the risk of having that agreement reversed and the plant that was created becoming idle, or useless, is the risk which is of concern here.

**Mr. Cowling:** I suppose that even after the five-year agreement had expired there would be nothing to prevent the parties from continuing along with the same situation, tacitly if not expressly? Or would that situation come under the ban of some other provision of the act at the time?

**Mr. MacAllan:** At that point in time it could easily come under the monopolization, or joint monopolization provisions, or some other area of the bill, and it is the uncertainty that is created with respect to the length or duration of the exemptions that is of concern.

**Senator Cook:** It would be hard to get rid of bonds under that specialization plan, would it not?

**Mr. MacAllan:** I would not be prepared to put my money out for 20 years if the duration of the project could be limited after five.

**Mr. Cowling:** Really, it is difficult to see how any limitation could be applied. It seems to me that the board would have to decide in each individual case. In some cases 50 years might be too short a period.

**Mr. MacAllan:** Our recommendations suggest that there should be discretion to extend the period.

**Mr. Cowling:** But not on a renewal basis.

**Mr. MacAllan:** Not on a renewal basis.

**Mr. Cowling:** When you are making the original application is the time at which it should be settled.

[Traduction]

**M. Cowling:** Veuillez m'excuser, monsieur le président. Je suis en retard et ne sais donc pas très bien comment on procède. Est-ce que les témoins font simplement une première lecture du mémoire maintenant, quitte à revenir sur ces questions plus tard?

**M. MacAllan:** Nous n'avions pas l'intention de le faire, à moins que vous ne souhaitiez poser des questions maintenant.

**M. Cowling:** Je me demande s'il serait possible que ces témoins donnent un exemple précis de la valeur d'un accord de spécialisation? Nous en avons beaucoup parlé au cours d'audiences précédentes, mais un bon exemple concret expliquerait l'utilité d'un tel accord et pourquoi les dispositions d'exemption de ce projet de loi sont insuffisantes.

**M. MacAllan:** Monsieur le président, je répondrai d'abord à la deuxième partie de la question. Normalement, un homme d'affaires considère que, pour appliquer un accord de spécialisation, il faut un investissement. Il peut devenir nécessaire d'apporter des modifications à une usine, d'en créer une nouvelle. L'accord de spécialisation entraînerait l'attribution de certaines séries de produits à une entreprise ou à une autre et donnerait lieu, dans la plupart des cas, à des demandes de capitaux. Les hommes d'affaires n'ont pas l'habitude de soumettre des demandes de capitaux pour une période aussi courte que cinq ans. Ce n'est tout simplement pas une période d'amortissement suffisante, sans compter le risque de voir cet accord annulé et l'usine ainsi créée fonctionner à perte ou inutilement, voilà le risque qui nous préoccupe ici.

**M. Cowling:** Je suppose que même après l'expiration de l'accord de cinq ans rien n'interdirait aux parties de maintenir cette même situation, sinon explicitement du moins tacitement? Ou est-ce qu'elle ne serait pas interdite en vertu d'une autre disposition de la loi en vigueur à ce moment?

**M. MacAllan:** A ce moment, un tel cas pourrait facilement relever des dispositions sur la monopolisation ou la monopolisation commune, ou d'autres du projet de loi; et ce qui nous préoccupe ici c'est l'incertitude qui découle de la durée des exemptions.

**Le sénateur Cook:** Il serait difficile de se défaire d'engagements pris dans le cadre de cet accord de spécialisation, n'est-ce pas?

**M. MacAllan:** Je ne serais pas disposé à immobiliser mes fonds pendant vingt ans si l'existence du projet pouvait être menacée au bout de cinq ans.

**M. Cowling:** Il est vraiment difficile de concevoir comment une limite peut être appliquée. Il me semble que la Commission devrait trancher chaque cas individuel. Parfois, un délai de 50 ans pourrait être trop court.

**Mr. MacAllan:** Dans nos recommandations, nous proposons de conférer un pouvoir discrétionnaire permettant de proroger le délai.

**M. Cowling:** Mais pas sur une base renouvelable.

**M. MacAllan:** Non.

**M. Cowling:** Est-ce au moment de la présentation de la demande initiale qu'il faut régler cette question?

[Text]

**Mr. MacAllan:** That is correct.

**Mr. Younger:** I believe, Mr. Chairman, in reply to counsel for the committee, that really the concern with respect to continuing surveillance of specialization agreements is misplaced; the market will take care of it if, initially, there is an agreement to specialize presumably because of the small size of the domestic market. If the domestic market does not grow, then the specialization, presumably, should continue. If it does grow, then someone else will come in.

**Senator Cook:** The arrangement to which you referred, would that be a specialization agreement?

**Mr. Younger:** No, that would be a joint venture. There is no specialization agreement. As I understand the term "specialization agreement," it would arise when two companies are manufacturing a full line of products, and they would get together and would arrange for company A to manufacture product X and company B to manufacture product Y. With a specialization agreement, there would be more efficient use of the manufacturing equipment.

I believe the find paper industry is one industry which might feel impelled to engage in specialization. I believe that is what they try to do.

**Senator Cook:** Is the specialization agreement of general application?

**Mr. Younger:** I have only been asked that question once in my practice in the steel industry. There was a suggestion at one time to the effect that, since there were a great many manufacturers of fasteners, perhaps this business might be rationalized by having certain companies manufacturing the larger sized screws and other companies manufacturing the smaller sized screws, but nothing ever came of it. Under the existing legislation it is not impossible, but somewhat difficult.

I imagine, for example, that there are areas in the electrical business whereby one company might make the larger sized lamps and another company the smaller sized lamps.

**Senator Macnaughton:** That is a very common practice in Europe.

**Mr. MacAllan:** Mr. Chairman, in general terms it would be applicable to an industry where there are many product lines and many types of products. Short or small product runs in manufacturing would not be the industries which would normally engage in this practice.

**Senator Cook:** I am thinking of the manufacturer of bottles.

**Mr. MacAllan:** I think it would have application in the manufacture of textiles and a variety of soft goods.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The position of the consumer is ultimately what you are looking at in these areas. Would it not be more of a threat to the consumer's position if these specialization agreements were developed in a large market, such as the American market, as against the position of the consumer in the smaller market, where specialization agreements might lead to greater efficiency and possibly to lower pricing?

[Traduction]

**M. MacAllan:** C'est cela.

**M. Younger:** Monsieur le président, en réponse à l'expert-conseil du Comité, je crois qu'on s'inquiète vraiment à tort du maintien de la surveillance des accords de spécialisation. Le marché s'en chargera. Si, au départ, on s'entend pour conclure un accord de spécialisation, c'est sans doute en raison de la faible étendue du marché national. Si le marché intérieur ne croît pas, c'est que la spécialisation doit se poursuivre. Dans le cas contraire, quelqu'un d'autre fera son apparition.

**Le sénateur Cook:** L'accord dont vous parliez serait-il un accord de spécialisation?

**M. Younger:** Non, ce serait une entreprise en participation. Il n'est pas question de spécialisation. Si je comprends bien l'expression "accord de spécialisation", un tel accord serait conclu quand deux sociétés fabriquent une série complète de produits et s'organisent pour que la société A fabrique un produit X et la société B un produit Y. Dans un tel accord, on utiliserait plus efficacement le matériel de fabrication.

Je pense que l'industrie des papiers fins est une de celles qui pourraient être tentées d'opter pour l'accord de spécialisation. Je pense en fait que c'est ce qu'elle essaie de faire.

**Le sénateur Cook:** L'accord de spécialisation se prête-t-il à une application généralisée?

**M. Younger:** Cette question ne m'a été posée qu'une fois lorsque je travaillais dans l'industrie sidérurgique. On supposait à ce moment que puisqu'il y avait un grand nombre de fabricants d'éclisses, ces entreprises pourraient être rationalisées en confiant à certaines sociétés la fabrication des grandes vis et à d'autres celle des petites. Mais cela n'a rien donné. En vertu de la loi actuelle, la chose n'est pas impossible mais assez difficile.

Il me semble que dans l'industrie électrique par exemple une société pourrait fabriquer les grosses lampes et une autre les petites.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est pratique courante en Europe.

**M. MacAllan:** Monsieur le président, de façon générale, la chose pourrait être appliquée dans une industrie ayant de nombreuses séries et de nombreux types de produits. Celles qui produisent à une petite échelle ne seraient normalement pas tentées d'adopter cette pratique.

**Le sénateur Cook:** Je pense aux fabricants de bouteilles.

**M. MacAllan:** Je pense qu'il y aurait des possibilités d'application à la fabrication de textiles et de toute une gamme de marchandises molles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En fin de compte, tout ce que vous visez dans ces domaines c'est la position du consommateur. Et cela ne présenterait-il pas un plus grand danger en ce qui concerne la position du consommateur si ces accords de spécialisation étaient mis en œuvre dans un marché comme le marché américain, comparé activement à la position du consommateur dans un plus petit marché où des accords de spécialisation seraient susceptibles d'entraîner une plus grande efficacité et même peut-être une baisse des prix?



[Text]

**Mr. MacAllan:** It seems to me that the inclusion of specialization agreements in this bill is to provide a gateway, and is directed specifically towards efficiency and cost comparative-ness. I do not think there is any question that that is the intent of the inclusion of the specialization agreement. The objection is not to the fact that it is there, but that it is not workable and will not enable the intent to be carried out.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is permissive in the bill under conditions to restrict it.

**Mr. MacAllan:** It is cosmetic, yes.

The next area we deal with in the brief is the subject of monopolization. This deals with criminal, civil and joint monopolization.

I might say that this is one area in particular where the overreach or overlap of ways of attacking practices is very noticeable in the bill. We noted the views of the committee on this subject and made two recommendations which appear at the top of page 8. Recommendation No. 5 reads as follows:

The civil monopolization section which states that substantial control may exist with less than 50% share of a market if a firm dominates that market, should have a clear definition of market domination. The definition of "dominant" proposed in the Skeoch Report should be incorporated into Section 31.72.

**The Chairman:** Would you repeat what the Skeoch report states on that?

**Mr. MacAllan:** That appears on page 7 of the report. It states:

'dominant' means the power to choose the rate of profits or share of the market to be enjoyed by the person or group of persons possessing the power, largely undeterred by any existing ability of rivals to compete away those profits or share of the market by offering more favourable terms to customers.

**Mr. Cowling:** Of course, that definition means *the power* to choose; it does not say, *in fact*, choosing such rate of profit, and so forth.

I suppose the power might be there if there were a monopoly, but whether the power is being exercised or not is another matter, and this gets back to the public interest question, which is the present law which says that you might have a monopoly but, as long as it is behaving well, leave it alone.

**Mr. Younger:** IBM might, theoretically, have that power, but some relatively smaller companies have stepped into their markets.

Recently in the city of Toronto a small company from California stole business from IBM in spite of the fact that IBM had the city of Toronto business in the past.

[Traduction]

**M. MacAllan:** J'ai l'impression qu'on a inclu ces accords de spécialisation dans ce projet de loi pour fournir une porte d'entrée, et que cette inclusion vise surtout l'efficacité et la comparaison des coûts. Il n'y a aucun doute que c'est là le but visé par ces accords de spécialisation. On ne s'oppose pas au fait qu'ils figurent dans le projet de loi, mais qu'ils ne sont pas applicables et qu'ils entraveront l'application de l'intention de ces dispositions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'inclusion y est facultative en autant qu'elle soit assujettie à des conditions restrictives.

**M. MacAllan:** En effet, ce n'est qu'une question d'apparences.

Nous avons ensuite la question la monopolisation. On y parle de monopolisation criminelle, civile et conjointe.

J'aimerais ajouter que c'est une des parties de ce projet de loi où l'on remarque très particulièrement le chevauchement des moyens conçus pour lutter contre ce genre de pratique. Nous avons tenu compte de l'avis du comité sur ce sujet et avons formulé deux recommandations qui figurent en haut de la page 8. La recommandation numéro 5 est ainsi libellée:

L'article sur la monopolisation civil qui stipule qu'il est possible de contrôler sensiblement l'ensemble d'un secteur tout en contrôlant moins de 50% du marché si ladite société domine le marché devrait comprendre une définition plus précise de ce qui constitue la domination du marché. La définition du terme «dominant» proposé dans le rapport Skeoch devrait être intégré à l'article 31.72.

**Le président:** Pourriez-vous répéter ce que le rapport Skeoch dit là-dessus?

**M. MacAllan:** Il s'agit de la page 7 du rapport où on mentionne:

«dominant» signifie le pouvoir de choisir le pourcentage des profits ou la part du marché dont peut jouir une personne ou un groupe de personnes exerçant ce pouvoir librement, sans être entravée par des rivaux disposant de moyens leur permettant de lui enlever, par la concurrence lesdits profits ou ladite part du marché en offrant des conditions plus avantageuses pour la clientèle.

**M. Cowling:** Bien entendu, cette définition signifie le pouvoir de choisir; elle ne stipule pas de choisir effectivement ces pourcentages de profits et ainsi de suite.

Je suppose que ce pouvoir peut exister dans le cas d'un monopole, mais qu'on l'exerce ou non est une autre question et cela nous ramène à la question de l'intérêt public; en effet, la loi actuelle stipule que même si un monopole existe, dans la mesure où il se comporte bien, vous pouvez le laisser faire.

**M. Younger:** IBM pourrait, en théorie, avoir ce pouvoir, mais des sociétés relativement petites se sont mises à gruger le marché.

Dernièrement, à Toronto, une petite société de la Californie a enlevé des contrats à IBM, malgré le fait que IBM s'occupait exclusivement de ce genre d'affaires à Toronto par le passé.

[Text]

**The Chairman:** Do you mean that it might be a species of blackmail with the small companies starting up?

**Mr. Younger:** Upon reading something about the company that took the business away from IBM, I learned that they are a very aggressive and knowledgeable company. The head of the company was trained by IBM and knew the business well.

**The Chairman:** I am not referring to any particular case. I am just saying that it might open up that question.

**Mr. Younger:** It could.

**Mr. MacAllan:** I think that in the bill and the Skeoch report the question of power was coupled with misuse of power. The recommendation does not suggest that that coupling should not occur. It is a question of defining power and then defining misuse of power.

**Mr. Younger:** I should like to make one other comment in connection with joint monopolization.

The department feels that it has solved the problem by inserting in Bill C-13 a reference to predatory or exclusionary conduct. That, of course, does not solve the problem. Predatory is one thing, but exclusionary is something else again, because much competitive conduct may, incidentally, have exclusionary effects. Most competition is engaged in this in order to exclude someone from something.

**Mr. Cowling:** It is worse than that, Mr. Chairman, because the words "exclusionary character" appear in paragraph (a) of section 31.73(1). Paragraph (b) on page 45 does not refer to that. This seems to be a change from the provision as it was in Bill C-42.

**Mr. MacAllan:** If I might comment, Mr. Chairman, in response to previous criticisms of this proposed section and the basket provision, which is the final subparagraph in (a), the department has tightened up that basket provision; but it then introduced a paragraph (b) which re-introduces the whole question of generality again, without any specific definition of the problem.

**Mr. Cowling:** That is what I mean when I say that the amendments that have been made have been rather grudging. What is given with one hand is taken away with the other.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The proposed section 31.73(1) defines "joint monopolization" as follows:

... means a situation where a small number of persons, not all of whom are affiliated ... achieve substantial control ... of a class or species of business—

That comes close to a joint venture, does it not?

**Mr. MacAllan:** I do not see it as such. This would be control without any formal arrangement between companies or an agreement of any nature. The definition is that a small group of people dominate the market.

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous dire qu'il pourrait y avoir une sorte de chantage, avec ces petites sociétés qui se lancent dans les affaires?

**M. Younger:** En lisant un document sur la société qui a enlevé un contrat à IBM, j'ai appris qu'il s'agissait d'une société très dynamique et compétente. Le chef de cette société avait été formé chez IBM et connaissait bien ce genre d'affaires.

**Le président:** Je ne voulais parler d'aucun cas particulier. Je voulais seulement dire que c'était une possibilité.

**M. Younger:** Vous avez raison.

**M. MacAllan:** Je pense que dans le projet de loi comme dans le rapport Skeoch, la question du pouvoir a été liée aux abus de pouvoir. La recommandation ne prétend pas que ce rapport ne pourrait pas se produire. Il s'agit de définir le pouvoir et les abus de pouvoir.

**M. Younger:** J'aimerais formuler une autre observation concernant la monopolisation conjointe.

Le ministère est d'avis que le problème a été résolu en mentionnant dans le Bill C-13 les pratiques abusives ou exclusives. Cela ne résoud évidemment pas le problème. Les pratiques abusives diffèrent des pratiques exclusives, car une conduite concurrentielle outrancière peut avoir, incidemment, des effets exclusifs. En fait, la concurrence a, en général, l'effet d'exclure quelqu'un de quelque chose.

**M. Cowling:** C'est pire que cela, monsieur le président, parce que le mot «exclusif» figure au sous-alinéa a) de l'article 31.73 (1). Le sous-alinéa b) à la page 45 n'a pas trait à cette question. C'est un peu différent de la disposition du Bill C-42.

**M. MacAllan:** Si vous me permettez de répondre, monsieur le président, à la critique qu'on vient de formuler à l'égard de l'article proposé et de la disposition fourre-tout, qui est le dernier sous-alinéa en a), le ministère a resserré cette disposition fourre-tout, mais il a ensuite ajouté le sous-alinéa b) qui reinsère la question de la généralité, sans fournir de définition précise du problème.

**M. Cowling:** C'est ce que je voulais dire lorsque j'ai mentionné que les amendements qui ont été apportés ont été faits plutôt à contre cœur. Ce que l'on donne d'une main, on le reprend de l'autre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'article 31.73 (1) proposé définit la «monopolisation conjointe» de la façon suivante:

—désigne une situation dans laquelle un petit nombre de personnes, qui ne sont pas toutes affiliées entre elles ... parviennent à contrôler sensiblement ... la catégorie ou l'espèce d'entreprises—

Cela se rapproche de la définition d'une entreprise en coparticipation, n'est-ce pas?

**M. MacAllan:** Je ne crois pas. Il s'agirait d'un contrôle sans accord formel avec les sociétés ou sans arrangement d'aucune sorte. Selon cette définition, un petit groupe de personnes contrôle le marché.



[Text]

**The Chairman:** Subsection (6) of that proposed section carries it to the  $n^{\text{th}}$  degree. No agreement is necessary in order to achieve this purpose.

**Mr. MacAllan:** That is correct, Mr. Chairman. That is the  $n^{\text{th}}$  degree.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If in the play of the marketplace this happens, it is an unusual thing for citizens to be charged with an offence where there has been no agreement, no conspiracy. It would be unusual that there would be an offence charged where dominance has occurred where there was no attempt to dominate.

**The Chairman:** A company which, finding itself with extra inventory, lowers the price of that inventory in order to dispose of it, can have an effect on other companies in the same production area. Such action may indeed take a percentage of the market away from its competitors. Where does that fit into the question of undue restraint of trade?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, is the next step in your example that the competitor then lowers his price?

**The Chairman:** If the competitor does not lower his price in those circumstances, he may lose business, with the result that the company originally lowering the price of the product may be interfering unduly with the competition.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So that if the competitors stayed together as a group, they would be in violation of the clause.

**The Chairman:** The competitors may be the offenders. It is difficult to conceive that there would be action by the combines investigation people in relation to something that occurs as a result of someone lowering prices.

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, I should like to offer a suggestion as to the type of misconception that I feel underlies this section. I have discussed it with some economists who are familiar with the business situation.

You will find only a small number involved in any given industry in Canada. It is not only the steel industry or the oil industry. If one looks at the office furniture industry, or almost any other industry in Canada, one finds only a small number of competitors. As a result, any manufacturing industry in Canada will come under this proposed section, simply because of the small domestic market.

What is the effect of competition in a market economy? The effect of competition in a market economy is to tend to promote uniformity in pricing and distribution practices. If one person charges too much and the rest of the market does not follow, he is going to have to reduce his price. There is a tendency to uniformity in price, not to divergence in price. Price competition, in the sense of divergence in price, occurs only sporadically in a well-functioning market economy. There is a tendency to homogeneous distribution practices, homogeneous pricing structures.

The first point to be made is that this affects almost every industry. The second point is that it misconceives the nature of

[Traduction]

**Le président:** Le paragraphe (6) de cet article proposé pousse la situation à l'extrême. Aucun accord n'est nécessaire pour atteindre ce but.

**M. MacAllan:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si la situation se produit dans le cadre des pratiques commerciales courantes, accuse-t-on habituellement les citoyens d'avoir commis un délit lorsqu'il n'y a eu aucun accord, ou aucune conspiration? Ce serait inhabituel d'accuser quelqu'un de délit s'il y a eu contrôle fortuit.

**Le président:** Si une société se retrouvant avec un stock excédentaire diminue le prix du stock afin de l'écouler, sa décision peut avoir des repercussions sur d'autres sociétés œuvrant dans le même domaine. Une telle mesure pourrait en effet réduire la concurrence. Comment cela cadre-t-il avec la question d'entrave indue au commerce?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, si l'on poursuit dans la même veine, peut-on dire que le concurrent baissera alors son prix?

**Le président:** S'il ne le fait pas, il fera peut-être de moins bonnes affaires, de sorte que la société qui a été la première à baisser le prix de son produit peut entraver indûment la concurrence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De sorte que si les concurrents se liguent, ils se trouveront à enfreindre cette disposition.

**Le président:** Les concurrents peuvent être les contrevenants. Il est difficile d'imaginer que les personnes chargées d'enquêtes sur les coalitions prendraient des mesures pour parer à une situation qui découlerait d'une baisse des prix.

**M. Younger:** Monsieur le président, j'aimerais faire une proposition quant au concept erroné qui, à mon avis, sous-tend cet article. J'en ai discuté avec certains économistes qui connaissent bien la situation commerciale.

Au Canada, la concurrence au sein de chaque industrie n'est pas très forte. Il ne s'agit pas seulement de l'industrie sidérurgique ou pétrolière. Si l'on prend comme exemple l'industrie de l'ameublement de bureau ou pratiquement n'importe quelle autre industrie au Canada, on constate que la concurrence n'est pas serrée. Par conséquent, l'article proposé s'appliquera à toutes les industries manufacturières au Canada, tout simplement à cause du marché domestique limité.

Dans une économie de marché, la concurrence a tendance à susciter une normalisation de prix et des techniques de distribution. Si une société demande un prix trop élevé et que le reste du marché ne suit pas son exemple, elle sera obligée de réduire son prix. On a tendance à uniformiser les prix et non à créer des écarts. Dans une économie de marché bien portante, il n'y a que de rares écarts entre les prix. On a tendance à y retrouver des produits homogènes, une distribution homogène et des structures de prix homogènes.

Il faut d'abord reconnaître que cela intéresse la grande majorité des industries et ensuite, que cela donne une fausse

[Text]

competition in a market economy. It assumes that volatility is the rule rather than the exception. Also, it concentrates on price competition to the exclusion of other types of competition.

Professor Armstrong, of McGill University, has said that there are some 20 elements of competitive rivalry, only one of which is price. Those would include service, product superiority, and others. This proposed section ignores those other factors and assumes that simply because people tend to act in parallel ways, as the market forces them to do, they must therefore be guilty of something.

**Senator Cook:** In days when so much is massed produced, price really is the biggest factor, is it not—much more so than quality, I would assume.

**Mr. Younger:** Service is a very big factor. Another important factor would be credit terms, and such things as promptness of delivery. Canadians can compete with the Japanese only because they can assure supplies and prompt delivery.

**Senator Macnaughton:** What would you say if I, as a manufacturer, gave one of my products away free in order to knock out my competitor? Surely I can give my stuff away free, if I choose to?

**Mr. Younger:** In answer to your question, senator, I would direct you to the predatory pricing provision. That provision states, in effect, that if you engage in that practice for the purpose of eliminating a competitor, you are going to be in trouble.

**Mr. Cowling:** That is a criminal provision.

**Mr. MacAllan:** The assumption is that you would be using resources which might not be available to your competitor and, in so doing, you are engaging in unfair competition.

**Senator Macnaughton:** That is the assumption, but this practice would not be indulged in unless the competitor was *ab initio* himself unfair.

**Mr. Cowling:** Not necessarily, senator, with respect. Prosecutions under that section have not been very successful. There have only been two, I believe, and I think they were both acquitted.

**Mr. Younger:** There have been two that I am aware of, but I think the threat of prosecution and the unreasonableness of giving away one's product has deterred people from engaging in that practice.

**Mr. Cowling:** I would agree.

**Mr. MacAllan:** Mr. Chairman, the department, in the language of the bill, does link that action by a small number of persons to adopt parallel policies to something of an exclusionary character. I think the point that Mr. Younger made earlier is that exclusion is a normal fact of life in a competitive relationship. While it may be exclusionary for people to do things in a comparable way, and while that practice may harm

[Traduction]

idée de la nature de la concurrence dans une économie de marché. C'est supposer que le changement soudain est la norme plutôt que l'exception. Aussi, cela revient à n'envisager que la concurrence des prix et à ignorer d'autres genres de concurrence.

Le professeur Armstrong de l'Université McGill a dit qu'une vingtaine de facteurs entrent en jeu au chapitre de la concurrence et que la question des prix n'en est qu'un. Les autres comprennent notamment le service et la supériorité du produit. L'article proposé ne tient pas du tout compte des autres facteurs et suppose bêtement que si les personnes ont tendance à agir de façon semblable, comme le marché les oblige à le faire, c'est qu'elles doivent être coupables d'un délit quelconque.

**Le sénateur Cook:** A l'ère de la fabrication en série, le prix est le facteur le plus important, n'est-ce pas? Beaucoup plus que la qualité, à mon avis.

**M. Younger:** Le service est un facteur très important. Les facilités de paiement en seraient un autre, de même que le délai de livraison. Le Canada est en mesure de faire concurrence au Japon uniquement parce qu'il peut assurer un approvisionnement rapide.

**Le sénateur Macnaughton:** Que diriez-vous si, à titre de fabricant, j'offrais gratuitement un de mes produits pour éliminer un concurrent? J'en aurais sûrement le droit.

**M. Younger:** Dans ce cas, sénateur, je vous conseillerais de lire les clauses sur les pratiques abusives. Selon cette clause, si vous agissez ainsi dans le but d'éliminer un concurrent, vous vous attirerez des ennuis.

**M. Cowling:** Selon la disposition, vous commettez un délit.

**M. MacAllan:** C'est que l'on suppose que vous utilisez des ressources dont votre concurrent ne dispose pas et que vous livrez, par le fait même, une concurrence injuste.

**Le sénateur Macnaughton:** Peut-être, mais on n'aurait pas recours à ce moyen si le concurrent n'avait d'abord eu recours à des tactiques déloyales.

**M. Cowling:** Pas nécessairement, sénateur, sauf votre respect. Les poursuites intentées en vertu de cet article n'ont pas été très fructueuses. Je crois qu'il y en a eu seulement deux et que dans les deux cas, les défendeurs ont eu gain de cause.

**M. Younger:** J'en connais deux mais je crois que la possibilité de faire l'objet de poursuites et l'absurdité de donner son produit ont empêché les gens d'agir ainsi.

**M. Cowling:** Je suis du même avis.

**M. MacAllan:** Monsieur le président, selon le bill, le ministre semble croire que si un petit nombre de personnes adoptent des programmes parallèles, cette mesure revêt un caractère d'exclusivité. Je crois que l'idée exprimée un peu plus tôt par M. Younger est que l'exclusion fait partie du monde de la concurrence. Le fait que les gens agissent d'une manière semblable peut constituer des procédés exclusifs et cette prati-



[Text]

another competitor, it is a normal fact of business practice and a normal fact of competitive life.

**Mr. Cowling:** I will give you an example—adopting the same prices. It seems to me that it would be hard to say that that was conduct “of an exclusionary character”. But if you found that each member of this group had exclusive arrangements with dealers, for example, whereby the dealers were prevented from carrying the lines of other manufacturers, then that might become “of an exclusionary character”, would you agree with me?

**Mr. MacAllan:** I would not agree, provided there were adequate numbers of suppliers for dealers in the market place to go to get their supplies.

**The Chairman:** But are you not overlooking a point? The manufacturer who is suddenly faced with a price reduction by another manufacturer, there is nothing to prevent him from reducing his price, so how is it exclusionary?

**Mr. MacAllan:** Let me give you an example about which the department might argue but which I think is a normal business practice. A supplier reduces his price, and five other suppliers reduce their price, and they reduce their price at a particular level of the market place. At the same time there are others who are in the market place, perhaps importers, who do not have the ability to take advantage of that price reduction, and the argument that the department would make is that that common competitive action on the part of domestic suppliers with their prices would have an impact on the other suppliers who would not have access to those supplies. He is hurt in that situation because his supplier who is offshore is not reducing his prices.

**Mr. Cowling:** It is exclusionary in that the importers are knocked out.

**The Chairman:** Well then, the design of this bill would be to protect the importers.

**Mr. MacAllan:** In that example, it would, yes.

**Senator Laird:** Has that ever proved true in your industry, Mr. MacAllan?

**Mr. MacAllan:** I can give you one example where during the oil emergency in 1973 people who were importers of oil were not able to get supplies at a price comparable to prices in Canada as a result of the actions of the OPEC cartel and the increase in the international oil prices.

**The Chairman:** But that was not the result of any action by a Canadian competitor.

**Mr. MacAllan:** No, in that instance prices in Canada were actually uniformly rising but were not rising as rapidly as they were in terms of the offshore supplier.

**Mr. Cowling:** There was a degree of price regulation too.

**Mr. MacAllan:** Yes, but that could occur in normal markets as well as in abnormal markets. The bill is directed towards what are really quite highly theoretical situations.

[Traduction]

que peut nuire à un concurrent, mais c'est bien une pratique commerciale normale et un moyen de concurrence normal.

**M. Cowling:** Pour vous donner un exemple, il me semble difficile d'affirmer que le fait d'adopter les prix semblables constitue une mesure d'exclusion. Mais si vous constatez que chaque membre de ce groupe a des accords exclusifs avec des marchands, par exemple et que cela empêche ceux-ci de mettre en vente les produits d'autres fabricants, seriez-vous d'accord qu'il s'agit là d'une mesure visant l'exclusion?

**M. MacAllan:** Je ne serais pas d'accord s'il y avait suffisamment de fournisseurs pour alimenter les négociants.

**Le président:** Ne négligez-vous pas un point? Rien n'empêche un fabricant qui fait soudainement face à une réduction de prix d'un autre fabricant de réduire son prix. Alors comment peut-on parler de mesure visant l'exclusion?

**M. MacAllan:** Permettez-moi de vous donner un exemple à propos duquel le ministère pourrait soulever des objections mais qui constitue à mon avis une pratique commerciale normale. Un fournisseur réduit son prix et cinq autres fournisseurs le leur, et ce à un niveau particulier du marché. Mais il y a d'autres personnes, peut-être des importateurs, qui ne peuvent tirer profit de cette réduction. Ce que le ministère allègue, c'est que cette action currentielle commune de la part de fournisseurs du pays aurait une incidence sur les autres fournisseurs qui n'auraient pas accès à ces approvisionnements. Cette situation leur est préjudiciable car leur fournisseur de l'étranger ne réduit pas ses prix.

**M. Cowling:** Il s'agit d'une mesure d'exclusion en ce que les importateurs sont éliminés du marché.

**Le président:** Le dessein du présent projet de loi serait donc de protéger les importateurs.

**M. MacAllan:** Dans ce cas-ci, oui.

**Le sénateur Laird:** Cela s'est-il jamais révélé vrai dans votre industrie, M. MacAllan?

**M. MacAllan:** Je peux vous donner un exemple où des importateurs de pétrole n'ont pu, pendant la crise de 1973, obtenir des approvisionnements à un prix comparable au prix du Canada en raison de mesures prises par le cartel des pays de l'OPEP, et de l'accroissement des prix internationaux du pétrole.

**Le président:** Mais ce n'était pas en raison d'un acte d'un concurrent canadien.

**M. MacAllan:** Non. Dans ce cas-là, les prix canadiens augmentaient uniformément, mais pas aussi rapidement que ceux imposés par le fournisseur d'outre-mer.

**M. Cowling:** Il y a également eu une certaine réglementation des prix.

**M. MacAllan:** Oui, mais cela peut arriver sur des marchés réguliers ou irréguliers. Le projet de loi vise des situations vraiment très théoriques.

[Text]

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, let me take you through a couple of these things just to illustrate how they might happen. Take the first one, "restricting entry into a market". Let us take the case of consumer products like dry cereals or soap, or something of that nature, where there is a great deal of advertising competition. It has been argued in the United States by the Federal Trade Commission that the mere fact of heavy advertising expenditures by certain cereal manufacturers restricts entry into the market by potential entrants so that if, for example, every cereal manufacturer in Canada were spending a lot of money on advertising their cereal or their soap, that in itself would constitute parallel conduct restricting entry into a market, which would be "of an exclusionary character" in the eyes of some of the enforcers of this legislation. So the mere fact of heavy advertising expenditures engaged in by all producers would in itself, without collusion or anything else, bring them within this section.

Then let us take "foreclosing to a competitor sources from which he might obtain a product". In Canada there are nine steel companies, of which only five are integrated. Most steel companies have integrated backwards to assure themselves of supplies of coal and iron ore, and this happens to a greater or lesser extent. Most iron mines in North America are captive mines; they were developed by steel companies to supply their own furnaces. The fact of the matter is that most large steel companies are integrated backwards to the mines, and there is no doubt that when, say, three steel companies form a joint venture to develop an iron ore mine, access to that deposit has been denied to their competitors. And most steel companies are engaging in this practice. I am told, although I did not get this personally from the Director, that when this proposition was put to the Director by a lawyer from Toronto, the Director said, "Of course, that is the sort of activity that should be dealt with. We should have the right to force companies that develop those mines to sell to their competitors." Obviously, it is unreasonable that the people who took the risk and invested the money for their own purposes should be forced to sell to the people who did not choose to take that risk. But that would come within that section.

Take the third one, "Eliminating a competitor by predatory pricing". I am familiar with a number of situations in Canada where you have producers who are integrated forward into the finished product—who produce the raw material for the non-integrated producer, but who also produce the finished product. There are different markets for the finished product and the partly finished product, and therefore the prices do not move in tandem. You can have the situation where as a result of competition, sometimes import and sometimes domestic competition, the price of the finished product is forced down but because of different forces in the market the price of the semi-finished product stays where it was. The effect of this is to squeeze the non-integrated producers. That is a normal result of competition. It is not attributable to any collusion on the part of the integrated producers. As I say, it may be

[Traduction]

**M. Younger:** Monsieur le président, permettez-moi d'illustrer deux des effets en cause. Tout d'abord, comment une orientation peut avoir pour effet de «restreindre l'accès à un marché». Dans le cas, par exemple, de produits de consommation comme les céréales sèches, le savon ou des produits de ce genre, la concurrence par l'intermédiaire de la publicité est très forte. La Federal Trade Commission américaine a allégué que le simple fait que des producteurs de céréales affectent de grosses sommes à la publicité restreint l'accès au marché. Donc, si tous les producteurs de céréales du Canada, par exemple, affectent beaucoup d'argent à la promotion de leurs produits, ils adoptent ainsi un comportement parallèle qui limite l'accès au marché, ce qui pourrait avoir un caractère «exclusif» aux yeux de certaines des autorités chargées d'appliquer la mesure législative que nous étudions. Le simple fait que tous les producteurs, sans être de connivence ou quoi que ce soit, consacrent de fortes sommes à la publicité de leurs produits les ferait tomber sous le coup de cet article.

Prenons maintenant le cas des orientations qui ont pour effet «d'interdire à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement d'un produit ou aux débouchés d'un produit». Au Canada, il y a neuf sociétés sidérurgiques, dont cinq seulement sont intégrées. En général, les sociétés sidérurgiques s'intègrent pour s'assurer des approvisionnements en charbon et en minerai de fer. Le degré d'intégration varie. La plupart des mines de fer de l'Amérique du Nord sont en propriété exclusive et ont été exploitées par des sociétés sidérurgiques pour alimenter leurs propres fourneaux. Le fait est que la plupart des grandes sociétés sidérurgiques procèdent à une intégration à contre-courant, c'est-à-dire vers la source d'approvisionnement, les mines. Il ne fait aucun doute que, lorsque trois sociétés sidérurgiques fondent une entreprise en co-participation pour exploiter une mine de fer, l'accès à ce gisement est interdit à leurs concurrents. Cette pratique est le fait de la plupart des sociétés sidérurgiques. Je ne le tiens pas directement du directeur, mais lorsque cette proposition avait été présentée à ce dernier par un avocat de Toronto, il lui a répondu: «Évidemment, c'est le genre d'activité dont on devrait s'occuper. Nous devrions avoir le droit d'obliger les sociétés qui exploitent ces mines à vendre à leurs concurrents». Évidemment, il n'est pas raisonnable d'obliger ceux qui ont investi de l'argent à vendre à d'autres qui n'ont couru aucun risque, mais cela entrerait dans le cadre de cet article.

Passons maintenant aux orientations qui ont pour effet «d'éliminer un concurrent en fixant des prix abusifs». Je connais bien le cas d'un certain nombre de producteurs intégrés, selon le schéma normal, c'est-à-dire vers le marché, qui produisent non seulement la matière première pour les producteurs non intégrés, mais également le produit fini. Il y a différents marchés pour le produit fini et le produit partiellement fini. Les prix n'évoluent donc pas de concert. Il se peut qu'en raison de la concurrence exercée par les importations ou de la concurrence intérieure, le prix du produit fini doive être abaissé, alors que d'autres forces du marché permettent de conserver au même niveau le prix du produit semi-fini. Cela a pour effet d'exercer une très grande pression sur les producteurs non intégrés. Mais c'est un résultat normal de la concurrence. Ce n'est pas attribuable à une conspiration de la part des produc-



[Text]

completely the result of import competition, but they could be brought under this section just by the fact of the way the market operates.

I just give those as examples of the unreasonable way in which this section would apply to normal competitive operations in the marketplace and the Director says, "Oh, well, that is true, but trust us."

**Mr. Cowling:** What does "cross-subsidization" mean?

**Mr. MacAllan:** Cross-subsidization is the use of the resources of one part of an industry to subsidize another product line or another area of operation.

**The Chairman:** What you are saying is that if I have a business which is a manufacturing business and I also retail my product and distribute it at a non-processed level so that others can finish it, that would be a violation of the provisions of the bill?

**Mr. MacAllan:** It could be a violation of these provisions of the bill, if, in fact, at some point in time prices in those two areas of your operation tended to move differently because of market forces, as Mr. Younger has described.

**The Chairman:** Why should they move differently?

**Mr. MacAllan:** Well, they do. That is the point. The reality of the marketplace is that they can do so. I would not say often, but they can do so. As a result, someone who is operating only in the one segment of the market can be squeezed.

**The Chairman:** There is nothing to prevent him from operating in the other segments.

**Mr. MacAllan:** No, not at all. He has chosen to operate that way competitively and to take his risks in those kinds of areas.

**The Chairman:** Would it be improper to say that this bill might look as though it were aimed at maintaining the status quo?

**Mr. MacAllan:** I would say this bill is aimed at protecting competitors rather than at protecting competition.

**Senator Cook:** Going back to Mr. Younger's remark about the directors saying, "Trust us"; he says, "Trust us implicitly, because there is no appeal from us."

**Mr. Younger:** That is right. To give you an example, Mr. Chairman, in Canada there are integrated and non-integrated pipe producers. The Japanese, of course, because of their peculiar economic arrangements, can undercut almost anybody at any time they choose. It might well be that, if there were large Japanese pipe imports at very low prices, the profit on Canadian-produced pipe might disappear entirely. In that case the non-integrated producer has nothing to fall back on. He is out of business. He cannot keep on producing at a loss. The integrated producer may choose to continue to compete with the Japanese at unprofitable prices, and then subsidize his

[Traduction]

teurs intégrés. Comme je l'ai dit, c'est peut-être le résultat de la concurrence exercée par les importations, mais ces producteurs pourraient tomber sous le coup de cet article du simple fait de la façon dont fonctionne le marché.

Ce sont là tout simplement des exemples de la façon déraisonnable dont cet article s'appliquerait à des activités concurrentielles qui s'exercent normalement sur le marché. Et le directeur dit: «C'est vrai, mais faites-nous confiance».

**M. Cowling:** Que signifie «financements compensatoires»?

**M. MacAllan:** C'est l'utilisation des ressources tirées d'un secteur de l'industrie pour financer la fabrication d'une autre gamme de produits ou un autre secteur d'opération.

**Le président:** Ainsi, si j'exploitais une entreprise qui fabriquerait soit des produits manufacturés, si je vendais mon produit non fini au détail et si je le distribuais pour que d'autres puissent le transformer en produit fini, je contreviendrais aux dispositions du projet de loi?

**M. MacAllan:** Vous pourriez en effet contrevenir aux dispositions du projet de loi si, à un certain moment, comme l'a décrit M. Younger, les prix dans ces deux secteurs d'activités suivaient des tendances différentes à cause des forces exercées sur le marché.

**Le président:** Pourquoi les prix devraient-ils suivre des tendances différentes?

**M. MacAllan:** Que voulez-vous, c'est ce qui se passe. L'étude du marché démontre que c'est parfois le cas, pas souvent peut-être, mais cela se produit. Par conséquent, celui dont les activités portent sur le seul secteur du marché pourrait être défavorisé.

**Le président:** Rien ne l'empêche d'œuvrer dans les autres secteurs.

**M. MacAllan:** Non. Il a choisi de soutenir la concurrence et de prendre des risques de cette manière.

**Le président:** Serait-il exagéré de dire qu'on peut considérer que ce projet de loi vise à maintenir le statu quo?

**M. MacAllan:** Je dirais que ce projet de loi vise à protéger les concurrents plutôt que la concurrence.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir aux commentaires de M. Younger à propos des administrateurs qui demandaient la confiance des gens, ces administrateurs laissaient entendre que ceux qui mettaient leur confiance en eux n'avaient pas de recours.

**M. Younger:** C'est exact. Pour vous donner un exemple, monsieur le président, nous avons au Canada des producteurs de tuyaux dont la chaîne de production est intégrée et d'autres pour qui ce n'est pas le cas. Évidemment, les Japonais, à cause de leurs ententes économiques particulières, peuvent concurrencer pratiquement n'importe qui avec succès au moment qui leur convient le mieux. Si l'on importait de grandes quantités de tuyaux de fabrication japonaise à de très bas prix, il se pourrait que les profits des producteurs canadiens soient nuls. Dans ce cas, le producteur dont la chaîne n'est pas intégrée n'a pas de solution de rechange et fait faillite. Il ne peut continuer

[Text]

pipe production from his production of, say, tin plate or galvanized sheets or something else, in order to get over the temporary hump and retain his share of the market.

That is what is meant by cross-subsidization. It also relates to the question of transfer pricing which the department seems exercised about. They want to get into the question of the inter-works prices at which integrated producers transfer their semi-finished products to their finishing mills.

It seems to me a wholly improper thing to do. It is true that non-integrated producers may have trouble from time to time, simply because they do not have the same breadth of product line to get them over the rough spots, but that is no argument for penalizing the people who have been farsighted enough to diversify so that they do have some other profitable lines to fall back on.

**Mr. Cowling:** Are you talking about section 34 now?

**Mr. Younger:** I was thinking particularly of section 31.73, because it relates to the cross-subsidization question.

**Senator Macnaughton:** Is there not another side to the picture? Suppose you are non-integrated and you are dependent on a large integrated company for your basic source of metal. Let us say it is copper and the price of copper goes sky high and the company says, "Well, we are sorry, but we are in short supply." They can then gouge you by another 10, 15 or 20 per cent or they can refuse you; and you may have been a steady customer of theirs for 30 years.

**Mr. Younger:** They are not gouging you, senator; all they are doing is charging you the going market price for it.

**Senator Macnaughton:** Plus a little extra.

**Mr. Younger:** If a particular product is in short supply and the price is forced up by that short supply, then that is the inevitable result. Mind you, I cannot speak for other businesses but, speaking from my own experience in the steel business, I would say large Canadian suppliers have tended to take the long-range view of things; they have not tended to take advantage of temporary market situations, as foreign suppliers do. What they want to do is retain the long-term relationships with their good customers, and to the extent that they can they have tried to keep prices on a pretty even keel.

If, for example, you look at the Canadian domestic steel prices and compare them with prices of imported steel of the same type, you will find that a graph for the imported steel goes up and down like a yo-yo, whereas the price for the Canadian steel product, while it has tended to increase as a result of inflation, has kept to a fairly straight line.

The reason for that is that Canadian producers have not taken advantage of temporary market situations but have

[Traduction]

de produire à perte. Le producteur intégré peut choisir de continuer à opposer une concurrence aux Japonais en ne réalisant pas de profits et en finançant sa production de tuyaux par celle de plaques d'étain ou de feuilles galvanisées, par exemple, pour surmonter cet obstacle temporaire et conserver sa part du marché.

C'est ce qu'on entend par financements compensatoires. Cette notion concerne également la fixation de prix par transfert qui semble inquiéter le ministère. Il veut s'attaquer à la question des prix fixés à différents stades de production et auxquels les producteurs intégrés vendent leurs produits semi-finis à leurs usines de finition.

Il me semble que cette solution est tout à fait inadéquate. Il est vrai que des producteurs non intégrés peuvent de temps à autre éprouver des difficultés simplement parce que leur gamme de produits n'est pas assez étendue pour permettre de surmonter les obstacles, mais ce n'est pas une raison pour pénaliser ceux qui ont vu suffisamment loin pour diversifier leur production et s'en remettre à d'autres gammes plus profitables.

**M. Cowling:** En êtes-vous à l'article 34?

**M. Younger:** Je pensais surtout au paragraphe 31.73 qui concerne les financements compensatoires.

**Le sénateur Macnaughton:** N'y a-t-il pas un envers de la médaille? Supposons que vous soyez un producteur non intégré et que vous dépendiez d'une grande société intégrée pour obtenir le métal dont vous avez besoin. Supposons qu'il s'agisse du cuivre et que le prix de ce métal grimpe en flèche; éventuellement, la société cesse de vous en vendre en prétextant un épuisement des stocks. Elle peut alors hausser le prix de 10, 15 ou 20%, ou refuser de vous vendre son produit même si vous en achetez régulièrement depuis trente ans.

**M. Younger:** L'entreprise ne vous extorque rien, sénateur; elle vous vend simplement son produit à sa valeur marchande.

**Le sénateur Macnaughton:** Plus un léger bénéfice.

**M. Younger:** Si l'offre du produit est très faible et si les prix grimpent à cause de cette situation, ce résultat est inévitable. Évidemment, je ne puis pas citer l'exemple d'autres entreprises, mais à partir de l'expérience que j'ai acquise dans le secteur de l'acier, je dirais que les grands fournisseurs canadiens ont eu tendance à voir la situation à long terme. Contrairement aux fournisseurs étrangers, ils n'ont pas été enclins à tirer avantage de situations temporaires du marché. Ils veulent maintenir de bonnes relations à long terme avec leurs clients réguliers et dans la mesure où ils pouvaient le faire, ils ont tenté de maintenir les prix à un niveau uniforme.

Par exemple, si vous comparez les prix de l'acier canadien à ceux de l'acier importé de même qualité, vous constaterez que le prix de l'acier importé fluctue énormément, tandis que le prix de l'acier canadien, même s'il a eu tendance à augmenter à cause de l'inflation, s'est maintenu à peu près au même niveau.

Cela s'explique par le fait que les producteurs canadiens n'ont pas tiré avantage de situations temporaires du marché mais ont vu loin et ont tenté de satisfaire leurs clients locaux.



[Text]

taken the long view and have tried to accommodate their domestic customers.

I do not know whether there are examples of people who have taken a short-range view, but I think what I have said is generally true of large Canadian industry.

**Senator Macnaughton:** I accept that, of course, but my point is this: Should the Director not be given the inherent power to step in, when he finds cases of predatory pricing?

**Mr. Younger:** On predatory pricing, senator, I agree, but "exclusionary" is something else. I do not think any business organization has defended predatory pricing practices.

**Mr. MacAllan:** But predatory pricing, senator, does not need to be covered under the joint monopolization area. There are in the act specific provisions against predatory pricing.

**The Chairman:** Mr. MacAllan, I do not mean to change the subject, but you may recall that years ago the retail selling practice of at least one business was that once a year, or twice a year, it had a one-cent sale. In other words, if you bought a product from them you could, for one more cent, get another of the same product, the same size, et cetera. That would offend under the provisions of the bill, is that not right?

**Mr. MacAllan:** I do not believe so, sir.

**Mr. Cowling:** It is not a practice.

**Mr. MacAllan:** No. It is not a continuing practice.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, it is every year.

**The Chairman:** What makes it continuous? Does it have to be from day to day?

**Mr. MacAllan:** I would think day to day in a normal continuing practice, as opposed to a periodic or sporadic practice.

**Mr. Younger:** Under the joint monopolization section all of the firms that dominate a particular industry would have to engage in the same practice in parallel. For example, if Rexall Drugs have a one-cent sale once a year, but Tamblin's and Shoppers Drug Mart do not, then there is not the kind of parallelism that is required by the joint monopolization section.

**The Chairman:** In effect, that is lowering the price of that product, is it not?

**Senator Flynn:** Not always!

**The Chairman:** Therefore it hampers sales by competitors.

**Mr. MacAllan:** I think the department would argue, and validly, that unless that practice has damaged a competitor, and is of a continuing nature and continues to damage the competitor, it would not be caught in the act.

**The Chairman:** Why should the department make that decision?

[Traduction]

J'ignore si certains producteurs ont établi des prévisions à court terme mais je crois que la situation que j'ai décrite est celle de l'ensemble de l'industrie canadienne.

**Le sénateur Macnaughton:** Évidemment, j'accepte votre argument mais je vous pose la question suivante: l'administrateur ne devrait-il pas disposer du pouvoir d'intervenir lorsqu'il constate qu'on a fixé des prix abusifs?

**M. Younger:** Pour ce qui est des prix abusifs, sénateur, je suis d'accord avec vous mais il n'en va pas de même des prodédés exclusifs. Je ne crois pas qu'une organisation commerciale ait encouragé la fixation de prix abusifs.

**M. MacAllan:** Mais, sénateur, la fixation de prix abusifs ne veut pas dire qu'un producteur pratique la monopolisation conjointe. La loi prévoit des dispositions précises contre la fixation de prix abusifs.

**Le président:** Monsieur MacAllan, je ne veux pas changer de sujet de conversation mais vous vous souviendrez qu'il y a quelques années, au moins une entreprise avait adopté comme tactique de vente au détail d'annoncer une ou deux fois par année un solde à un cent. En d'autres termes, si vous achetez un produit, vous pouvez en avoir un autre identique en payant un cent de plus. Cette pratique n'est-elle pas contraire aux dispositions du projet de loi?

**M. MacAllan:** Je crois que oui, Monsieur.

**M. Cowling:** Il ne s'agit pas d'une pratique commerciale.

**M. MacAllan:** Non. Ce n'est pas une pratique constante.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un solde est annoncé chaque année.

**Le président:** Qu'est-ce qui fait qu'une pratique est constante? Doit-elle être appliquée chaque jour?

**M. MacAllan:** Je pense que lorsque la méthode est appliquée tous les jours, il s'agit d'une pratique constante et normale par apposition aux pratiques périodiques ou occasionnelles.

**M. Younger:** En vertu des dispositions portant sur la monopolisation conjointe, il faudrait que toutes les entreprises qui dominent un secteur en particulier adoptent en parallèle les mêmes pratiques. Par exemple, si Rexall Drugs annonce une fois par an un solde à un cent et si Tamblins et Shoppers Drug Mart ne font pas de même, nous n'obtenons pas le parallélisme exigé par les dispositions concernant la monopolisation conjointe.

**Le président:** En effet, cela fait baisser le prix du produit, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Pas toujours!

**Le président:** Cela empêche donc les concurrents de vendre.

**M. MacAllan:** Je pense que le ministère pourrait valablement prétendre qu'à moins que cette pratique n'ait nui à un concurrent de façon continue, elle n'a pas à être visée par la loi.

**Le président:** Pourquoi le ministère devrait-il en décider ainsi?

[Text]

**Mr. MacAllan:** They would argue that the language of the bill would exclude that case, and I would agree with them on that, I think.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Flynn suggests that the one-cent sale is the sporting chance which the seller gives to the buyer to get even.

**Mr. MacAllan:** Mr. Chairman, I am not aware of, and I do not know anyone who is aware of, competition law in any country dealing with this question of joint monopolization. This is leading-edge legislation. It is an attempt to write into the legislation a trend for examination of industries which has been occurring in the U.S. It is a direct transfer of attempts in the United States to attack practices of this nature in quite different markets, quite different numbers of firms and quite different kinds of environmental circumstances.

**Senator Cook:** There is a lot of theory to this, but not much practice.

**Mr. MacAllan:** So far as I am concerned, senator, I could not agree more. It runs counter to what is normal business practice. It is an attempt to catch things which are normal competitive practices, which have normal competitive results, and which do, in some instances, exclude or damage other competitors. That is what competition is.

**Senator Cook:** This bill deals almost exclusively with abnormal situations.

**The Chairman:** This bill does not put a halo around normal practices.

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, I think the essential difference between this bill and the Combines Investigation Act, as it existed prior to 1976, is that normally the act dealt with the abnormal predatory kind of practice that impaired competition and said, "Follow the rule of law. You are free to do as you like, unless you do something that is really bad." What is happening under this bill is that the department is saying, "We want to have the discretionary power to intervene in almost every investment decision and marketing policy if we do not like it." I think that is the long and short of it. It has completely turned things around. It is just as if the Ontario Highway Traffic Act said, "Driving on the highway is an offence, unless you can bring yourself within one of the following categories . . ."

**Senator Flynn:** It is bureaucratic, anyway.

**Mr. Younger:** Oh yes. It is the most interventionist piece of legislation that I have ever seen.

**Mr. MacAllan:** In order to be sure that it is on the record, our recommendation number 6 says:

The joint monopolization section should be deleted.

**The Chairman:** That's right.

**Mr. MacAllan:** The next area dealt with is pricing practices. Our recommendation relating to that is number 7, at the bottom of page 9. It says:

[Traduction]

**M. MacAllan:** Il pourrait prétendre que la formulation du bill exclut un tel cas, et je pense que je serais d'accord avec lui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le sénateur Flynn estime que la vente à un cent est un geste chevaleresque par lequel le vendeur donne à l'acheteur la possibilité de rétablir l'équilibre.

**M. MacAllan:** Monsieur le président, à ma connaissance, il n'existe aucun pays qui ait une loi sur la concurrence traitant de cette question des monopoles conjoints. C'est une loi à l'emporte-pièce. C'est une tentative de faire passer dans la loi la tendance au contrôle des industries qui s'est manifestée aux États-Unis. C'est un transfert direct des tentatives américaines de s'en prendre aux pratiques de cette nature sur des marchés totalement différents, auprès d'un nombre différent de sociétés et dans des circonstances totalement différentes.

**Le sénateur Cook:** Il y a beaucoup de théories là-dessus, mais peu d'action.

**M. MacAllan:** En ce qui me concerne, sénateur, je suis totalement d'accord avec vous. Cela va à l'encontre des pratiques commerciales normales. C'est une tentative visant à frapper des pratiques concurrentielles normales, qui aboutissent à des résultats normaux et qui, dans certains cas, nuisent à d'autres concurrents, et peuvent finalement les éliminer. C'est cela, la concurrence.

**Le sénateur Cook:** Ce bill traite presque exclusivement de situations anormales.

**Le président:** Il n'insiste pas sur les pratiques normales.

**M. Younger:** Monsieur le président, je pense que la différence essentielle entre ce bill et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, telle qu'elle existait en 1976, c'est que normalement, la loi traitait de pratiques anormales et abusives qui nuisaient à la concurrence. La loi laissait chacun libre d'agir à sa guise mais empêchait les pratiques abusives. Dans ce bill, le ministère semble revendiquer le pouvoir discrétionnaire d'intervenir dans presque toutes les décisions d'investir, ainsi qu'au niveau de la politique de commercialisation. La situation est totalement renversée. C'est comme si l'*Ontario Highway Traffic Act* stipulait qu'il est interdit de conduire sur les routes de l'Ontario à moins d'entrer dans l'une des catégories prévues à la loi.

**Le sénateur Flynn:** Voilà qui est bien bureaucratique.

**M. Younger:** Oh oui. C'est la loi la plus interventionniste que j'ai jamais vue.

**M. MacAllan:** Pour le procès-verbal, je vais donner lecture de notre recommandation n° 6:

L'article relatif aux monopoles conjoints devrait être supprimé.

**Le président:** C'est exact.

**M. MacAllan:** La question suivante traite des pratiques en matière de fixation des prix. Notre recommandation à ce



[Text]

The criminal price discrimination section should be deleted and integrated with the civil provision for price differentiation as recommended in the Senate Report and the Commons Report.

We have added, in the brief which we will be leaving with you, the words:

provided that the onus on the Crown is not changed and that a cost justification is not required.

The purpose of adding those words is that the current provisions of the law provide a market defence. If you are meeting competition, that is a defence, and the onus is on the Crown to prove that damage is done. We believe that should continue and that a market defence of meeting competition should be present in this law.

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, cost justification is a terrible problem in the United States. If one looks at the reports of the Federal Trade Commission, one finds that they are full of efforts to provide cost justification for price differences. It is a non-productive exercise, it is extremely expensive, and only an economy like the United States could afford it. As a matter of fact, in the United States the Stigler Commission, which looked at their anti-trust laws, recommended that this whole thing be repealed. Why we should be getting into it would seem to me to be a great mistake.

**Senator Flynn:** Should we amend your recommendations?

**Mr. Younger:** We have said that cost justification is not required. Of course, the Skeoch commission had a quite complex economic concept of cost justification. It recommended that if they did not adopt that—it seemed impractical—they should leave the law the way it is. They have not done that either.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have you anything to say about the validity of a civil penalty as against a criminal penalty, for the Parliament of Canada?

**Mr. Younger:** Do you mean civil enforcement, senator?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Younger:** We have not said anything in the brief—

**Senator Connolly (Ottawa West):** The jurisdictional point.

**Mr. Younger:** Frankly, I think it is unconstitutional but that is a personal view.

**Mr. MacAllan:** I bow to the opinion of my counsel. I guess, senator, that there are very real reservations about whether or not civil provisions would be constitutional; but apparently the department does not have those concerns.

**Senator Flynn:** I recall that when we dealt with that I said that under the civil law in Quebec this civil action already

[Traduction]

propos porte le numéro 7 et figure au bas de la page 9. Elle est ainsi rédigée:

L'article relatif à la discrimination criminelle en matière de prix devrait être supprimé et intégré à la disposition civile concernant la différenciation de prix, comme le recommandent les rapports du Sénat et de la Chambre des communes.

Dans le rapport que nous allons vous laisser, nous avons ajouté les mots:

pourvu qu'on ne renverse pas le fardeau de la preuve qui pèse actuellement sur la Couronne et que l'on n'impose pas de justification des coûts.

Nous avons ajouté ces mots car les dispositions actuelles de la loi assurent la défense du marché. Si vous affrontez la concurrence, vous êtes en situation de défense et c'est à la Couronne de prouver que votre attitude a été dommageable. Je pense que cela ne doit pas changer et que dans cette loi, le marché devrait être défendu contre la concurrence.

**M. Younger:** Monsieur le président, la justification des coûts pose un grave problème aux États-Unis. Si l'on considère les rapports de la Federal Trade Commission, on constate qu'ils font abondamment état des efforts réalisés pour fournir une justification des coûts aux différences de prix. C'est un exercice non productif, extrêmement onéreux, qui ne peut être supporté que par une économie comme celle des États-Unis. En fait, aux États-Unis, la Commission Stigler, qui a étudié les lois anti-trust, a recommandé la suppression de ces pratiques. Il me semble que nous aurions bien tort de nous y engager.

**Le sénateur Flynn:** Devrions-nous modifier vos recommandations?

**M. Younger:** Nous avons dit que la justification des coûts n'est pas indispensable. Naturellement, la Commission Skeoch avait une conception économique très complexe de la justification des coûts. Elle a recommandé que si ce principe n'était pas retenu—il semble inapplicable—il conviendrait de laisser la loi en état. Ce n'est pas ce qui a été fait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avez-vous quelque chose à dire en ce qui concerne la validité d'une pénalité civile par opposition à la pénalité criminelle?

**M. Younger:** Voulez-vous parler de l'application de la loi au plan civil, sénateur?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Younger:** Vous n'avez rien dit dans votre mémoire...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est le problème de la juridiction compétente.

**M. Younger:** Franchement, je pense que c'est anticonstitutionnel. Mais c'est un point de vue personnel.

**M. MacAllan:** Je me range à l'avis de mon conseiller. Je suppose, sénateur, qu'il y a de très sérieuses réserves quant à la question de savoir si des dispositions civiles seraient constitutionnelles; apparemment, le ministère ne se pose pas ces questions.

**Le sénateur Flynn:** Je me souviens que lorsque nous avons étudié la question, j'ai dit qu'en vertu du Code civil du Québec,

[Text]

exists, under section 1053. Some people expressed the view that such recourse did not exist under common law. I have read of a Supreme Court case—I think the chairman sent it to me at one time—where the view was expressed that such reports existed in common law. However, that was not the basis for the decision.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is section 1053? Does it deal with damages?

**Senator Flynn:** Anyone who because of negligence hurts someone is liable for damages.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is an action for damages.

**Senator Flynn:** Yes; but that is what we are saying here. It says that if you charge too much there can be recourse for the difference between the amount charged and what you consider should have been charged.

**Mr. Cowling:** There was a decision about a year ago of Judge Nadeau of the Superior Court maintaining a civil action against the suppliers of electric light bulbs. It was based on the provisions of the Combines Investigation Act. It was before the civil provisions of the act came into force.

**Senator Flynn:** I do not think it is required in this bill; but the problem is also that it gives jurisdiction, if I am not mistaken, to the Federal Court, on top of that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask Mr. Cowling whether he looked at the case we mentioned on the last occasion, a recent decision of the Supreme Court of Canada? As I recall it, it held that the imposition of a civil penalty is beyond the power of Parliament.

**Mr. Younger:** That is *MacDonald v. Vapour Canada Ltd.*

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think so. It was recently reported.

**Mr. Younger:** Yes. It was under the Trade marks Act.

**Mr. Cowling:** That is right. I know a little about it because one of my partners pleaded it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Am I right in the conclusion I have drawn?

**Mr. Cowling:** If I remember correctly, it said that it was unconstitutional in that particular case because the civil penalty was unassociated with any criminal penalty. The Chief Justice seemed to have carefully left the door open to a possible different interpretation—for example, when provisions of this act start to be interpreted by the courts—by saying that he expressed no opinion on what the answer might be if the civil penalty were associated with a criminal prohibition, which was clearly within the power of Parliament.

[Traduction]

cette action civile existait déjà; elle est prévue à l'article 1053. Certains étaient alors d'avis qu'un tel recours n'existe pas en vertu de la Common law. J'ai lu l'histoire d'une cause qui a été entendue à la Cour suprême—je crois que le président m'avait envoyé le compte rendu à un moment donné. Il y était mentionné que de tels rapports existaient dans le droit commun. La décision ne repose toutefois pas sur ce fait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En quoi consiste l'article 1053? Traite-t-il des dommages?

**Le sénateur Flynn:** Quiconque blesse une personne par négligence doit payer des dommages-intérêts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un procès en dommages-intérêts.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact, mais c'est justement ce que nous sommes en train de dire. Il est mentionné que si le montant demandé est trop élevé, on peut intenter une action en recours pour la différence entre le montant demandé et celui qui aurait dû être demandé, selon vous.

**M. Cowling:** Le juge Nadeau de la Cour supérieure a rendu, il y a un an, une décision qui autorisait le requérant à intenter une action civile contre les fournisseurs d'ampoules électriques. Cette décision s'appuyait sur les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. C'était avant que les dispositions civiles de la loi n'entrent en vigueur.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas que cela soit requis dans ce bill, mais le problème repose également sur le fait que l'article précise, si je ne m'abuse, qu'il s'agit, en plus, d'une juridiction des tribunaux fédéraux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'aimerais demander à M. Cowling s'il a examiné le cas que nous avons mentionné tout à l'heure. Il s'agit d'une décision rendue récemment par la Cour suprême du Canada. Si je m'en rappelle bien, cette décision établissait que l'imposition d'une peine civile dépassait la compétence du Parlement.

**M. Younger:** Il s'agit de *MacDonald c. Vapour Canada Ltd.*

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que oui. On l'a annoncé récemment.

**M. Younger:** Oui. C'était en vertu de la Loi sur les marques de commerce.

**M. Cowling:** C'est exact. Je connais un peu l'affaire parce qu'un de mes associés a défendu la cause.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La conclusion que j'ai tirée est-elle exacte?

**M. Cowling:** Si je m'en rappelle bien, on avait dit, dans ce cas précis, que cette mesure était inconstitutionnelle parce que la peine civile n'était pas reliée à une peine criminelle. Le juge en chef semble avoir soigneusement laissé la porte ouverte à une interprétation différente possible—par exemple, lorsque des dispositions de cette loi commencent à être interprétées par les tribunaux—en disant qu'ils n'émettaient aucune opinion quant à savoir si la peine civile était reliée à une interdiction sur le plan criminel, ce qui était manifestement du ressort du Parlement...



[Text]

**Mr. Younger:** Or associated with a valid regulatory scheme.

**Senator Flynn:** Suppose we amend the Criminal Code to say that in the case of theft the criminal court will order the person found guilty to return the goods stolen; something like that?

**Mr. Cowling:** We have the Goodyear Tire case, which endorsed to some extent civil remedies under the existing act. That was where the civil prohibition orders were discussed.

**Mr. Younger:** There are two aspects to this. I thought Senator Connolly was directing his attention to one of them, and someone else was directing his attention to another. First, there is the question about the civil procedure, the whole question of the validity of Part IV; and then the question of civil damages under section—I think it is 31.1. The class action procedure is a separate question. I think there is serious doubt about the constitutional validity of Part IV. The question of civil damages is a more complex one and involves what our views are of the public interest in enforcing the laws. Take a simple thing like an automobile accident. An automobile accident may give rise to two types of liability: one is the liability for a quasi-criminal offence of making an improper left-hand turn, or something like that; and the other is the liability for civil negligence for the damages caused. It seems to me that you introduce a very unfortunate degree of confusion into the law if you say that the proof of making an improper left-hand turn automatically gives rise to liability for the damages caused, since a person may make an improper left-hand turn without being negligent. Nevertheless, that is what is being done under section 31.1 and the class action procedures under this bill.

**Senator Flynn:** An action may be illegal or imprudent, but if it has no relationship with the damages caused, then that is something else.

**Mr. Younger:** I think the degree of proof ought to be different. The whole concept is different. I think section 31.1 is a very bad thing.

**The Chairman:** Senator Flynn, in the left-hand turn case, a person might make a left-hand turn, but there is no real risk attached to it by reason of traffic coming the other way—

**Mr. Cowling:** Therefore, it is not negligent.

**The Chairman:** . . . although the other fellow may speed up. In the other type of case you may make a left-hand turn right in the face of on-coming traffic. Now, those are two entirely different situations.

**Senator Flynn:** That is what I say. There has to be some relationship between the damages and the illegal or imprudent action.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are not suggesting, Mr. Younger, though, are you, that in the case of a court

[Traduction]

**M. Younger:** Ou reliée à un processus adéquat de réglementation.

**Le sénateur Flynn:** Supposons que nous modifions le Code criminel de façon qu'il précise que dans les cas de vol, la Cour d'accises ordonnera à la personne jugée coupable de retourner les biens volés ou quelque chose du genre.

**M. Cowling:** Dans la cause *Goodyear Tire*, le juge a recommandé dans une certaine mesure des solutions civiles en vertu de la loi actuelle. C'est à ce moment qu'on a discuté des ordonnances d'interdiction civile.

**M. Younger:** Cela présente deux aspects. Je crois que le sénateur Connolly soulignait l'un de ces aspects, tandis qu'une autre personne faisait ressortir le deuxième. En premier lieu, il y a la question de la procédure civile, celle de la validité de la partie IV, puis celle des dommages civils en vertu de l'article 31.1, si je me souviens bien. La procédure concernant les actions collectives est une question distincte. Je crois qu'on peut émettre de sérieux doutes sur la validité constitutionnelle de la partie IV. La question des dommages civils est plus complexe et nécessite la formulation de nos opinions sur l'intérêt public lorsque nous appliquons les lois. Prenez une chose aussi simple qu'un accident d'automobile. Un tel accident peut donner lieu à deux types de responsabilités: soit la responsabilité d'avoir commis un délit presque criminel en faisant un mauvais virage à gauche, ou quelque chose du genre, soit celle d'avoir commis une négligence criminelle pour les dommages occasionnés. Il me semble qu'on introduit une malheureuse confusion dans la loi lorsqu'on dit qu'une personne est automatiquement responsable des dommages occasionnés s'il est prouvé qu'elle a effectué un virage à gauche mal fait, étant donné que cette personne peut avoir effectué ce virage à gauche sans avoir été négligente. C'est néanmoins ce qui se fait en vertu de l'article 31.1 et les procédures concernant les actions collectives aux termes de ce bill.

**Le sénateur Flynn:** Un acte peut-être illégal ou imprudent, mais s'il n'est pas relié aux dommages occasionnés, c'est autre chose.

**M. Younger:** Je crois que le degré de preuve devrait être différent. Tout le concept est différent. J'estime que l'article 31.1 est une très mauvaise chose.

**Le président:** Sénateur Flynn, dans le cas du virage à gauche, une personne pourrait faire un tel virage sans qu'il n'y ait de danger réel provenant des voitures venant en sens inverse—

**M. Cowling:** Il ne s'agit alors pas d'une négligence.

**Le président:** . . . bien que l'autre type puisse accélérer. Dans l'autre genre de cas, vous pouvez faire un virage à gauche alors que des voitures s'approchent dans l'autre sens. Notez bien qu'il s'agit de deux situations entièrement différentes.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je disais. Il doit y avoir un certain rapport entre les dommages et l'acte illégal ou imprudent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous n'êtes pas en train d'affirmer, ou bien l'êtes-vous, monsieur Younger, que

[Text]

hearing on the criminal case, the evidence, *ipso facto*, is available, and the finding, *ipso facto*, is available, for a judgment for a civil remedy?

**Mr. Younger:** It is pretty close to that under 31.1 The record in the criminal case may be introduced without further proof as *prima facie* evidence in the civil case. That is my recollection, anyway.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps they are just trying to reach for jurisdiction by doing it that way, are they?

**Mr. Younger:** It is section 31.1(2):

(2) In any action under subsection (1) against a person, the record of proceedings in any court in which that person was convicted of an offence under Part V or convicted of or punished for failure to comply with an order of the Commission or a court under this Act is, in the absence of any evidence to the contrary, proof that the person against whom the action is brought engaged in conduct that was contrary to a provision of Part V or failed to comply with an order of the commission,

and so on;

... and any evidence given in those proceedings as to the effect of such acts or omissions on the person bringing the action is evidence thereof in the action.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is rebuttable.

**Mr. Younger:** It is rebuttable, but it is *prima facie* proof.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think, Mr. Chairman, we might have Mr. Cowling look into this, particularly with reference to Part IV of the act, to which Mr. Younger has referred. Perhaps a short submission of some kind, or a memo, might help us on this point.

**Mr. Younger:** Senator, a couple of years ago Sam Grange, before he was appointed to the Supreme Court of Ontario, prepared an opinion for the C. D. Howe Institute, which is undoubtedly available on the constitutionality of Part IV.

**Mr. Cowling:** I have that.

**Mr. Younger:** That might be useful.

**Mr. MacAllan:** Recommendation 8, dealing with the pricing practices area, is that the price discrimination section, 34(1)(a), should be amended as proposed in the Commons report to avoid the disruption and inequities that may be created by use of the phrase "the same ultimate customers".

Perhaps I should just speak to that recommendation for a moment. It appears, from the language of the proposed legislation, that a supplier would have to price equally to various levels of the distribution chain, as long as they were serving the same ultimate customer or as long as the same customer were

[Traduction]

lorsqu'une cour juge une cause criminelle, la preuve et le verdict sont disponibles *ipso facto* en vue d'un jugement au civil?

**M. Younger:** C'est à peu près ce que stipule l'article 31.1. En ce qui concerne les causes criminelles, un dossier peut être introduit sans justificatifs supplémentaires en tant que preuve suffisante à *première vue*, ce qui n'est pas le cas pour les causes civiles. C'est ce qui se produit, du moins autant que je m'en souviens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils ne cherchent peut-être qu'à obtenir des pouvoirs en agissant de la sorte?

**M. Younger:** Il s'agit du sous-paragraphe 31.1 (2):

(2) Dans toute action intentée contre une personne en vertu du présent article, les procès-verbaux relatifs aux procédures engagées devant toute cour qui a déclaré cette personne coupable d'une infraction visée par la partie V ou l'a déclarée coupable du défaut de se conformer à une ordonnance rendue en vertu de la présente loi par la Commission ou par une cour, ou qu'il l'a punie pour ce défaut, constituent, sauf preuve contraire, la preuve que la personne contre laquelle l'action a été intentée a eu un comportement allant à l'encontre...

... d'une disposition de la partie V ou a omis de se conformer à une ordonnance rendue en vertu de la présente loi par la Commission, etc. et

... et toute preuve fournie lors de ces procédures quant à l'effet de ces actes ou omissions sur la personne qui intente l'action constitue une preuve de cet effet dans l'action.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est réfutable.

**M. Younger:** Oui, mais c'est une présomption.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois, monsieur le président, que nous devrions demander à M. Cowling d'examiner cela, en particulier par rapport à la partie IV de la loi, à laquelle a fait allusion M. Younger. Un rapport bref, une note, pourrait nous aider à ce sujet.

**M. Younger:** Sénateur, il y a quelques années, M. Sam Grange avait rédigé, avant d'être nommé à la Cour suprême de l'Ontario, un avis pour le C. D. Howe Institute, qui fait état de la constitutionnalité de la partie IV.

**M. Cowling:** Je l'ai.

**M. Younger:** Ce pourrait être utile.

**M. MacAllan:** La huitième recommandation, qui porte sur les prix, propose que l'article relatif aux prix de vente discriminatoires, c'est-à-dire l'alinéa 34(1)a), devrait être modifié comme le propose le rapport de la Chambre des communes afin d'éviter toute perturbation ou toute injustice susceptible d'être provoquée par l'utilisation de l'expression «la même clientèle».

Je devrais peut-être parler plus longuement de cette recommandation. D'après le libellé du projet de loi, il semble qu'un fournisseur devrait appliquer les mêmes prix à tous les stades de la chaîne de distribution tant qu'ils s'appliquent à la même clientèle ou tant que le même client est concerné. Cela élimine-



## [Text]

involved. This would, in effect, eliminate the question of wholesale discounts vis-à-vis retail prices to someone who was selling products both at the retail level and the wholesale level.

**Mr. Younger:** Perhaps I could just elaborate on that, Mr. Chairman. Under the existing law it has been, I think, the general view of suppliers of goods and their solicitors that you could grant functional discounts to people at various levels of the distribution chain in return for the function they performed, provided that they were not in competition with a person at another level to whom you did not grant that discount, so that, for example, you could give a discount to a wholesaler provided he was not also a retailer. The department has never liked that interpretation of the section. They have taken the point of view that everybody in the chain of distribution is in competition for the business of the same ultimate customer, and that you should not grant a discount to a person lower down in the chain of distribution that is not available to the person higher up, so that you could not grant a discount to a wholesaler. They refuse to recognize the fact that a wholesaler, or a jobber, performs certain functions for the supplier of goods, and all they have done in their proposed amendment is to write their understanding, or their view, of the existing section into the law. In so doing they have outlawed functional discounts completely, which seems to me a most unreasonable point of view.

**Senator Cook:** That would ultimately give the wholesaler no margin with which to operate.

**Mr. Younger:** Unless he bought in larger quantities than a retailer; and if you do grant a quantity discount, then they throw you back into the price differentiation section and say that you have to provide cost justification for the discount that you offer to the person who buys in large quantities. The result of that, of course, is that they are harming the small wholesaler who may not be able to buy in as large quantities as a large retailer. They seem to have it in for the small tobacco wholesaler, particularly. I do not know why.

**Mr. MacAllan:** Recommendation No. 9 is that any orders related to price differentiation should be applicable to all firms in the affected industry.

This concern exists in a number of areas, but we have chosen to highlight it here because it is perfectly conceivable that the practices of an individual company could be reviewed by the Competition Board, and an order issued which would be applicable only to that company. This would place them in an uncompetitive position vis-à-vis other companies operating in the same area.

**Mr. Cowling:** Could I interrupt for one second, just to get something on the record, Mr. Chairman?

We have alluded earlier to this business of the department saying, "Well, you don't have to worry; the provision may be stiff, but it won't be invoked." In the backgrounder which came out with Bill C-13, in relation to the price differentiation provision, it says:

## [Traduction]

rait en fait, le problème des rabais consentis pour les gros achats par opposition aux prix au détail consentis à un client qui vend des produits au détail et en gros.

**M. Younger:** Si vous me le permettez, je voudrais approfondir la question, monsieur le président. La loi actuelle permettait, je crois, aux fournisseurs de marchandises et à leurs démarcheurs d'accorder des rabais à tous les stades de la chaîne de distribution en fonction de leurs activités, à condition qu'ils ne concurrençaient pas une personne à un autre niveau à qui ils n'accordent pas de rabais; les fournisseurs pouvaient donc accorder un rabais à un grossiste, à condition qu'il ne soit pas également détaillant. Le ministère n'a jamais apprécié l'interprétation de cet article. Il estime que chaque personne de la chaîne de distribution est en concurrence pour obtenir la même clientèle et qu'il ne faut pas accorder de rabais à une personne au bas de la chaîne de distribution et non pas à une autre qui est à un niveau plus élevé et qu'on ne pourrait donc pas accorder le rabais à un grossiste. Il refuse de reconnaître le fait qu'un grossiste ou un revendeur accomplit certaines fonctions pour le fournisseur et dans la modification qu'il propose, il n'a fait que mettre noir sur blanc son interprétation de l'actuel article de la loi. Ce faisant, il interdit tout rabais fonctionnel, ce qui me semble être déraisonnable.

**Le sénateur Cook:** Cela ne laisse aux grossistes aucune marge de manœuvre.

**M. Younger:** A moins qu'ils n'achètent de plus grosses quantités que le détaillant. Mais en accordant un rabais sur la quantité, les législateurs vous ramènent à l'article sur les prix de vente discriminatoires, qui stipule que le rabais que vous accordez à la personne qui achète en gros doit être justifié. En fait, ils nuisent au petit grossiste qui ne peut peut-être pas acheter en aussi grande quantité qu'un détaillant important. Ils visent tout particulièrement le petit grossiste en tabac, et je ne sais pas pourquoi.

**M. MacAllan:** La neuvième recommandation stipule que toute ordonnance portant sur les prix de vente discriminatoires devrait s'appliquer à toutes les entreprises de la branche d'activité concernée.

Cette préoccupation existe déjà dans un certain nombre de secteurs mais nous avons choisi de le souligner car il est tout à fait inconcevable que les pratiques d'une société puissent être examinées par la Commission de la concurrence et qu'une ordonnance rendue ne s'applique qu'à cette société. Cela la placerait dans une position non concurrentielle vis-à-vis des autres sociétés qui exercent les mêmes activités.

**M. Cowling:** Puis-je me permettre de vous interrompre un instant pour faire inscrire quelque chose au procès-verbal, monsieur le président?

Nous avons fait allusion tout à l'heure aux déclarations du ministère selon lesquelles la disposition sur la différenciation en matière de prix, tout en étant stricte, ne sera pas appliquée. La documentation qui nous a été donnée avec le bill C-13, dit ceci, à ce sujet:

## [Text]

It is intended that the civil provisions governing price differentiation, where buyers acquire products in different quantities, will apply only to extreme cases of preferential treatment.

They say "it is intended", but the provision is large enough to include any situation.

**Mr. Younger:** If that is what they intend, let them say it.

**Mr. Cowling:** That is why I wanted it to be on the record.

**Mr. MacAllan:** Our contention is exactly that, namely, that the intent and the language of the legislation should be similar.

The next section we have dealt with is that of class actions, and the recommendations associated with it begin at the top of page 11, with recommendation No. 10. This is to the effect that in class actions the use of contingency fees should be prohibited. It should be mandatory that each claimant prove the amount of damages he has suffered as an individual.

**The Chairman:** That is just a general statement without regard to where the jurisdiction lies in those matters.

**Mr. MacAllan:** That is correct, sir.

The next section deals with cabinet review and appeals.

**Senator Connolly (Ottawa West):** With respect to class actions, I wonder whether it is feasible for each claimant to prove the amount of damages he has suffered as an individual? For a moment, I guess, I am on the other side of the argument. Does that not really negate the idea of a class action?

**Mr. Younger:** No. I would like to comment on that. There were, I think, five of us who did quite a study on class actions presented by Bill Rowley of McMillan, Binch. It seems to us that the way you have to approach class actions is this. A class action is a procedural device for joining causes of action and saving time in the courts. Like any other action for damages, it is not a separate cause of action. It is only a procedural device for getting similar causes of action adjudicated upon at the same time.

In any civil action for damages it is essential that the individual claimants prove their damages, being subject to cross-examination by the defendant on them, in just the same way as in an automobile accident. In other words, like any other civil cause of action, a class action should be compensatory and not punitive. Criminal law is punitive, but any kind of civil action for damages is compensatory and the people should prove their damages.

Under the Ontario law—I presume it is the same in the other common law provinces; I understand the situation is somewhat different in Quebec—the problem about class actions up to date has been that the rules of court have said that the only time you can bring a class action is when the law and facts that give rise to the various causes of action are all identical, and everybody is entitled to receive the same dam-

## [Traduction]

Les dispositions civiles régissant la différenciation en matière de prix, lorsque les acheteurs acquièrent des produits en quantités différentes, ne s'appliqueront qu'aux cas extrêmes de traitement préférentiel.

On dit qu'«il est prévu . . .», mais la disposition est suffisamment souple pour comprendre n'importe quelle situation.

**M. Younger:** Si tel est ce qu'on prévoit, qu'on le dise.

**M. Cowling:** C'est pour cette raison que je voulais que ce soit versé au compte rendu.

**M. MacAllan:** Nous affirmons précisément qu'en l'occurrence la portée et la phraséologie de la loi sont semblables.

L'autre partie que nous avons étudiée concerne les actions collectives ainsi que les recommandations connexes qui commencent au haut de la page 11 avec la recommandation n° 10. Le sujet est le suivant: dans les actions collectives, l'utilisation de frais pour éventualités doit être interdite. Chaque requérant devra obligatoirement prouver la valeur des dommages qu'il a subis.

**Le président:** Ce n'est là qu'un énoncé général sans tenir compte de la position de la loi sur ces questions.

**M. MacAllan:** C'est exact, monsieur.

La partie suivante concerne l'examen de la question par le Cabinet et les appels.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En ce qui concerne les actions collectives, je me demande s'il est possible que chaque requérant prouve la valeur des dommages qu'il a subis? J'ai pour l'instant tendance à croire que non. Cela ne vient-il pas nier tout à fait le concept de l'action collective?

**M. Younger:** Non. Je voudrais vous faire part de mes commentaires à ce sujet. Cinq d'entre nous, je pense, ont effectué une étude sur les actions collectives présentées par M. Bill Rowley de McMillan, Binch. Notre façon d'aborder le sujet est la suivante: l'action collective est un moyen de procédure visant à réunir un certain nombre de causes et à gagner du temps devant les tribunaux. A l'instar de tout autre procès en dommages, l'action collective ne constitue pas une cause distincte. Ce n'est qu'une disposition de la procédure qui permet de réunir plusieurs causes semblables afin qu'elles puissent être jugées en même temps.

Dans tout procès en dommages intenté au civil, il est essentiel que le requérant prouve la valeur de ses dommages qui sont ensuite contre-vérifiés par la défense de la même façon que pour un accident d'automobile. En d'autres termes, comme toute autre cause portée au civil, l'action collective doit être rétributive et non répressive. Le droit criminel revêt un caractère répressif, mais aucun procès en dommages-intérêts intenté au civil n'est rétributif et le fardeau de la preuve incombe au demandeur.

Selon la loi de l'Ontario—je suppose qu'il en est de même pour toutes les autres provinces de droit coutumier, à l'exception du Québec—le problème des actions collectives jusqu'à maintenant, veut de ce que selon le règlement judiciaire, on peut présenter une action collective seulement lorsque la loi et les faits qui sous-tendent les diverses causes sont identiques et que toutes les parties sont admissibles aux mêmes dommages-



[Text]

ages without individuals having to come in and prove it; there can be just one proof of damages in the class action. That, of course, has severely restricted the use of class actions.

What we are suggesting is that the procedure be broadened so that people who have the same proof of liability can join their actions together without the necessity of producing the same proof of assessment of damages. What we are saying is, "All right, you can all prove the liability of the defendant to you by the same action, but when it comes to assessment of damages you come in and get your damages assessed before the master", or in court, as the case may be; you still have to prove damages, because the basis of the action is still compensatory and not punitive.

**Senator McIlraith:** And you prove the damages on an individual basis?

**Mr. Younger:** Yes.

**Mr. Cowling:** Would you be satisfied that the provisions dealing with the proof of damage were provided for in regulations, and that that proof did not take place at the, shall I call it, main trial of the class action, but could be handled by the master in ancillary proceedings?

**Mr. Younger:** I have no objection to that proposal. I think it is up to the courts how they should require proof.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They would probably adopt that cause in any event, would they not?

**Mr. Younger:** Yes, but I would not like to see that in the regulations, because it is too easy for the people in the department to change the regulations.

**Senator Cook:** Could that not add an awful lot to the costs? If I went before the master and proved my damages, the unsuccessful defendant would have to pay the costs, would he not? You would have a multitude of people going in to prove their damages individually before the master and multitudinous costs.

**Mr. Younger:** That might be a lot cheaper than the situation in the United States. The way some of the state courts there have handled this is to say, "You don't have to prove your damages. We are just going to allow a huge lump sum that we think will cover everybody in the United States who is involved in this." In New York City a number of hotels had been adding a dollar to every bill just to cover miscellaneous telephone bills and this sort of thing. A class action was brought on behalf of some man of straw, presumably somebody in a lawyer's office there, against the Waldorf Astoria and some other hotels, claiming hundreds of millions of dollars on behalf of all the people who had had to pay that extra dollar on their bills. Nobody came in to say, "I lost the dollar." The court just said, "Fine. We estimate that over the years the hotels have charged *so many* hundred million dollars on bills and they have got to pay it to somebody." That is just wrong.

**Senator Cook:** What is the status of that action?

[Traduction]

intérêts, sans que chaque personne ne soit tenue d'en prouver le bien-fondé, bien sûr, cette exigence restreint grandement le recours aux actions collectives.

Nous proposons donc que cette procédure soit élargie de sorte que les gens qui présentent la même preuve de responsabilité puissent réunir leurs actions sans pour autant devoir présenter la même preuve d'évaluation des dommages. Nous prétendons que toutes les personnes peuvent prouver la responsabilité du défendeur en présentant la même cause, mais que l'évaluation des dommages, de chacun doit se faire devant l'officier de justice ou le tribunal, selon le cas; il faut toujours prouver ses dommages parce que la cause est toujours portée dans un but rétributif et non répressif.

**Le sénateur McIlraith:** Et il faut faire la preuve des dommages sur une base individuelle.

**M. Younger:** C'est exact.

**M. Cowling:** Que diriez-vous si les règlements contenaient les dispositions sur la preuve des dommages et que la preuve ne devrait pas être présentée lors de l'action collective, mais que cette dernière devait plutôt être traitée par l'officier de justice en vertu d'une procédure auxiliaire?

**M. Younger:** Je ne m'oppose aucunement à cette proposition. Je crois qu'il appartient aux tribunaux de déterminer le mode de présentation des preuves.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les tribunaux vont probablement l'accepter de toute façon, n'est-ce pas?

**M. Younger:** Oui, mais je n'aimerais pas que cette stipulation soit inscrite dans les règlements parce qu'il est trop facile pour le ministère de changer les règlements.

**Le sénateur Cook:** Cela ne viendra-t-il pas augmenter énormément les frais? Si je me présente devant l'officier de justice et que je prouve mes dommages, le défendeur qui perd sa cause devra en assumer les frais, n'est-ce pas? On verra donc multitude de personnes aller prouver leurs dommages individuellement devant l'officier, multipliant ainsi les frais.

**M. Younger:** Cela sera peut-être beaucoup moins coûteux qu'aux États-Unis. Certains tribunaux d'État voient l'action collective de la façon suivante: on dit aux gens qu'ils n'ont pas à prouver leurs dommages et que, tout simplement, on accorde une large somme globale pour couvrir les dommages de toutes les personnes en cause dans une affaire aux États-Unis. A New York, un certain nombre de propriétaires d'hôtels ajoutent maintenant \$1 à la note seulement pour payer les divers comptes de téléphone et ce genre de choses. Une action collective a été présentée au nom d'un homme de paille, apparemment un avocat qui travaille dans une étude là-bas, contre le Waldorf Astoria et certains autres hôtels pour réclamer des centaines de millions de dollars au nom de toutes les personnes qui ont dû payer ce dollar supplémentaire. Personne ne s'est présenté au tribunal pour faire état de la perte de \$1. Le tribunal a rendu le jugement suivant: nous estimons qu'au cours des années les hôtels ont tellement fouillé dans les goussets de leurs clients, maintenant c'est leur tour de payer. Mais ce n'est absolument pas le concept de l'action collective.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-il arrivé de cette demande?

[Text]

**Mr. Younger:** I forget what happened in that action. I think they won at trial, but presumably it was appealed. It may be still under appeal. The United States Supreme Court is so concerned with this idea of fluid cash recovery in the United States courts that it is tightening up the rules on class actions, to force more stringency of proof on plaintiffs. It is a real abuse in the United States.

**The Chairman:** From what you have said, Mr. Younger, I think you would approve of a judgment given by the Ontario Supreme Court, the Divisional Court, in October, 1977, in *Naken et al. v. General Motors of Canada*, reported in 2 *Business Law Reports*, page 201. This is a summary of what it was about. In that case it was held:

The appeal was allowed and an order made to strike out the plaintiffs statement of claim as disclosing no cause of action. In order for a class action to be validly constituted, the cause of action common to each member of the class must be identical, and in cases of an action for damages, the plaintiffs must seek damages for the class as a class or seek recovery from a fund in which all members of the class have a common interest. In the instant case, the plaintiffs alleged that although the individual contracts of purchase were negotiated with a variety of automobile dealers, there was a preliminary or collateral contract between the purchasers of Firenzas and the defendant GM resulting from GM's advertising campaign. It would not have been practical for the plaintiffs to establish at trial that each member of the class purchased his Firenza in reliance upon the advertised representation, and hence the common cause of action, essential to a class action, was missing. The damages claimed on behalf of the class were personal to each purchaser, and the plaintiffs could not, by simply lumping the individual claims together, transform them into a claim for damages suffered by the class as an entity distinct from its members.

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, the Firenza case illustrates the difficulty confronted by people bringing a class action in Ontario.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Younger:** I would go this far, that it should not be necessary that the damages be established on behalf of the whole class. In my opinion the liability should be established on behalf of the whole class, but it should be sufficiently generous to allow the individual members of the class to come in and prove their damages.

**The Chairman:** Yes, but damages are either personal or statutory. Can there be any other kind?

**Mr. Younger:** In my opinion, they are always personal. Are they not?

**The Chairman:** That might be, but I can conceive of their being statutory.

[Traduction]

**M. Younger:** Je ne me souviens plus exactement. Je crois que le demandeur a eu gain de cause, mais de toute évidence, on a interjeté appel. La Cour suprême des États-Unis s'inquiète à un point tel de ce recouvrement d'argent liquide auprès des tribunaux qu'elle resserre maintenant les règles de l'action collective pour imposer plus de rigueur dans la présentation des preuves des plaignants. On abuse réellement de l'action collective aux États-Unis.

**Le président:** D'après ce que vous venez de dire monsieur Younger, je crois que vous seriez d'accord avec un jugement rendu par la Cour suprême de l'Ontario, la cour de division, en octobre 1977 dans le cas *Naken et al c. General Motors du Canada* cité dans 2 *Business Law Reports*, page 201. Ceci est un résumé de la cause au sujet de laquelle le tribunal a statué:

L'appel a été permis et une ordonnance a été émise rejetant l'exposé de la demande des demandeurs qui ne constituait pas un motif permettant d'intenter des poursuites. Pour qu'une action collective soit recevable, l'objet de l'action de chaque membre du groupe doit être identique et, dans le cas d'un procès en dommages-intérêts, les demandeurs doivent réclamer des dommages-intérêts pour le groupe en entier ou demander des dommages-intérêts tirés d'un fonds auquel participent tous les membres du groupe. Dans le cas présent, les demandeurs ont allégué que bien que les contrats individuels d'achat aient été négociés avec différents vendeurs d'automobile, les acheteurs de Firenza avaient conclu en contrat préliminaire ou accessoire avec l'intimé, en l'occurrence la société G.M., suite à la campagne publicitaire de cette dernière. Il aurait été oiseux pour les demandeurs de prouver en cour que chaque membre du groupe avait acheté sa Firenza en se fiant aux annonces publicitaires; il était donc impossible d'établir la cause d'action commune essentielle à une action collective. Les dommages réclamés au nom du groupe étaient personnels à chaque acheteur et les demandeurs ne pouvaient pas, simplement en regroupant les demandes individuelles, les transformer en procès en dommages intérêts s'appliquant au groupe considéré comme entité distincte de ses membres.

**M. Younger:** Monsieur le président, le cas Firenza illustre les difficultés qui se posent aux personnes qui désirent intenter une action collective en Ontario.

**Le président:** En effet.

**M. Younger:** J'irais jusqu'à dire qu'il ne devrait pas être nécessaire que les dommages soient établis au nom de tout le groupe. A mon avis, la responsabilité devrait être prouvée pour tout le groupe, mais cette procédure devrait suffire pour que les membres du groupe viennent individuellement démontrer l'ampleur des dommages qu'ils ont subis.

**Le président:** Oui monsieur Younger, mais les dommages sont soit personnels soit statutaires; existe-t-il d'autres genres de dommages?

**M. Younger:** A mon avis, ils sont toujours personnels, n'est-ce pas?

**Le président:** C'est possible, mais je crois qu'ils peuvent également être statutaires.



[Text]

**Mr. Cowling:** Triple damages would be statutory.

**The Chairman:** Yes. Then, the moment you agree that they are personal, they must be measured in terms of the particular person.

**Mr. Younger:** I agree with that, senator; all I really say is that the department will say that that makes it impossible for people to bring a class action in these cases.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Younger:** They also say that there is an evil there that ought to be remedied. All I say is that the way to remedy the evil is to permit individual assessments of damages, but do not go the way they have gone in the United States and permit class recovery without proof of individual damages.

**The Chairman:** No; the determination of damages can be referred to the Master.

**Mr. Younger:** Yes.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, from the practical point of view, the law cannot regard trifles. In the present state of the law, if someone buys a car and incurs damages in the area of \$200 or a little more, once he obtains his judgment or the other claimants can come in and the principle has been decided in the first case. If a man bought the same car, he could tell the company he will also sue them. What is the evil to which you refer? If I have lost damages in the amount of \$10, that is too bad, but surely the judicial system should not be tied up to see that we all obtain our \$10.

**Mr. Younger:** This is exactly the position taken by the department. They say that they want recovery in cases in which individual damages suffered are so small that no one would sue for them.

**Senator Cook:** This is nonsense.

**Mr. Younger:** That is exactly the point. If all the candy bar manufacturers got together and decided to raise the price of candy bars one cent, the department would say no one is going to sue for once cent, but maybe someone will sue on behalf of ten million people who bought candy bars and there we have \$100,000.

**Senator Cook:** Also, because of the problem of paying the individuals each one cent, they will each suffer.

**Mr. Younger:** They are not interested in compensation: they are interested in penalizing. You see, the department feels that the fines being levied by the courts under the act are not a sufficient deterrent. Therefore the department wants another means of penalizing manufacturers and other businessmen. Of course, we have to realize that the department finances the Consumers Association of Canada; therefore it is their creature. It would be a very easy thing, if a court convicts but levies a fine of only \$10,000 which the Director considers to be inadequate, for the Director to go to the President of the

[Traduction]

**M. Cowling:** Des dommages triples seraient statutaires.

**Le président:** Oui. Si vous admettez qu'ils sont personnels, ils doivent être évalués pour chaque personne.

**M. Younger:** Je suis d'accord avec vous sénateur. Tout ce que je dis en réalité c'est que le ministère jugera alors que ces personnes ne peuvent pas intenter d'action collective.

**Le président:** C'est exact.

**M. Younger:** Le ministère reconnaît également qu'il existe une lacune qu'on doit combler. Tout ce que je dis, c'est que la solution consiste à permettre une évaluation individuelle des dommages, sans aller toutefois jusqu'à permettre, comme c'est le cas aux États-Unis, que les dommages soient versés à tout le groupe sans que chaque personne ait à faire la preuve des dommages individuels subis.

**Le président:** Non, l'évaluation des dommages doit revenir au maître.

**M. Younger:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, les tribunaux ne peuvent s'occuper de cas mineurs du simple point de vue pratique. À l'heure actuelle, si quelqu'un achète une voiture et subit des dommages s'élevant à environ \$200, une fois qu'il obtient son jugement, les autres demandeurs peuvent soumettre leur cas et le principe a été jugé au préalable. Si un homme achète la même voiture, il peut dire également à la société qu'il leur intentera un procès. Quelle est la lacune à laquelle vous faites allusion? C'est bien dommage si je ne n'ai perdu que la somme de \$10, mais les tribunaux ne peuvent pas s'occuper de réclamations de \$10.

**M. Younger:** Sénateur, vous partagez la position du Ministère. Il affirme qu'on doit rembourser tous ceux qui ont subi des dommages trop peu élevés pour qu'il vaille la peine d'intenter des procès.

**Le sénateur Cook:** C'est insensé.

**M. Younger:** C'est exactement le but du ministère. Si tous les fabricants de tablettes de chocolat décident de hausser le prix des tablettes de 1 sous, le ministère se dit que personne ne voudra poursuivre pour 1 sous, mais que quelqu'un pourrait intenter des poursuites au nom des 10 millions de personnes qui achètent des tablettes de chocolat, ce qui représente la somme de \$100,000.

**Le sénateur Cook:** Comment règlera-t-on le problème de l'indemnisation de toutes ces personnes, tout le monde y perdra?

**M. Younger:** Le ministère n'est pas intéressé à l'indemnisation, il veut pénaliser les personnes qui enfreignent la loi. Le ministère estime que les amendes qui sont imposées par les tribunaux aux termes de la loi ne sont pas suffisantes. Le ministère désire donc disposer d'un autre moyen pour pénaliser les fabricants et les autres hommes d'affaires. Nous devons bien nous rendre compte que le ministère finance l'Association des consommateurs du Canada. C'est un organisme qu'il a lui-même créé. Si le directeur juge qu'une amende de \$10,000 imposée par le tribunal à une société est insuffisante, il lui est

## [Text]

Consumers Association of Canada and say: "Look, friend, we have \$100,000 in the kitty. If you start a class action on behalf of all the consumers of candy bars, we will finance your legal fees. We consider \$10,000 to be insufficient and believe that you can obtain \$100,000 out of these people."

**Senator Cook:** "There is no wrong with a remedy" and *De minimis non curat lex*; they are mixing the two together, are they not?

**Mr. Younger:** They sure are.

**Senator McIlraith:** Is the real difficulty in this not that under the guise of civil proceedings the legislation proposes that instead of the person identified and claiming the damages obtaining his damages, it is intended to convert that right into a penalty which will be paid by the one liable under the civil action and wherever that money goes, or if it is never collected, it will still be a penalty, an added penalty?

**Mr. Younger:** That is exactly right, Senator McIlraith. Allow me to give you an example of what happens in the United States. You may have read of this in the newspapers; California is notorious for this kind of thing. There was an allegation made that all the cab drivers in San Francisco had their meters running a little fast and everyone taking a cab in that city for a number of years had paid a little too much. So a class action was brought and judgment was given against the cab companies. The court said, of course, no one knows who they were who used taxi-cabs in San Francisco over the past three years. So they ordered all the cab companies to turn their meters a little slower, so that for the next couple of years everyone using taxi-cabs in San Francisco will pay a little less. Well, you know, that does not compensate anyone. There are three issues, really, in class actions. The first question is contingency fees, which have aggravated the situation terribly in the United States.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We do not have that here, though.

**Mr. Younger:** I believe that in five provinces in Canada contingency fees are permitted. A case in Saskatchewan was reported recently in *Butterworths*, in which it was specifically held that contingency fees did not constitute professional misconduct. The western provinces all allow them.

**Senator Walker:** Ontario does not; Quebec does not.

**Mr. Younger:** That is right.

**Senator Walker:** Then which provinces do?

**Mr. Younger:** The western provinces all do. One of the eastern provinces permits them, but I forget which one.

**Senator Laird:** There is a movement in Ontario for contingency fees. By the way, with respect to that point and in view of what is contained in your recommendation with respect to

## [Traduction]

facile d'aller voir le président de l'Association des consommateurs du Canada et de lui dire: «nous avons \$100,000 en caisse. Si vous intentez une action collective au nom des consommateurs de tablettes de chocolat, nous financerons vos frais juridiques. Nous considérons qu'une amende de \$10,000 est insuffisante et nous croyons que vous pouvez obtenir \$100,000 des fabricants.»

**Le sénateur Cook:** Ils confondent les maximes n'est-ce-pas: «Il n'y a pas de remède sans mal» et *De minimis non curat lex*.

**M. Younger:** Vous avez raison.

**Le sénateur McIlraith:** Le véritable problème n'est-il pas que sous le couvert des procédures civiles, la loi propose qu'au lieu d'indemniser la personne qui intente des poursuites, on impose une amende supplémentaire à la partie jugée coupable?

**M. Younger:** C'est juste, sénateur McIlraith. Permettez-moi de citer un exemple de ce qui se produit aux États-Unis. Vous l'avez peut-être lu dans les journaux: la Californie est bien connue pour ce genre de choses. On a allégué que les chauffeurs de taxi à San Francisco faisaient fonctionner leur compteur un peu vite et que tous ceux qui avaient pris un taxi dans cette ville pendant un certain nombre d'années avaient payé un peu trop. Il y a eu alors une action collective et on a rendu un jugement contre les compagnies de taxi. Le tribunal a mentionné, évidemment, que personne ne savait exactement qui avait utilisé les taxis à San Francisco au cours des trois dernières années. Par conséquent, il a ordonné à toutes les compagnies de taxi de réduire leur compteur, pour permettre à tous ceux qui utiliseraient les taxis de San Francisco au cours des deux prochaines années de payer un peu moins. Bon, vous vous rendez compte que personne n'a reçu de compensation. Une action collective comporte en réalité trois éléments. Il y a d'abord les frais imprévus, qui ont terriblement aggravé la situation aux États-Unis.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cependant, nous n'avons pas cela ici.

**M. Younger:** Je crois que l'on permet dans cinq provinces du Canada de tenir compte des frais imprévus. On a rapporté récemment un cas à *Butterworths* en Saskatchewan, où on a maintenu de façon précise que les frais imprévus ne constituaient pas une mauvaise conduite professionnelle. Les provinces de l'ouest les permettent toutes.

**Le sénateur Walker:** L'Ontario ne le permet pas; ni le Québec.

**M. Younger:** C'est juste.

**Le sénateur Walker:** Alors quelles sont les provinces qui le permettent?

**M. Younger:** Toutes les provinces de l'ouest. Il y a aussi une province de l'est, mais j'ai oublié laquelle.

**Le sénateur Laird:** Il y a un mouvement en Ontario en ce qui concerne les frais imprévus. En passant, en ce qui concerne cette question et étant donné le contenu de votre recommanda-



[Text]

class actions, that the use of contingency fees should be prohibited, have you given any consideration to the constitutionality of any provision in a piece of federal legislation in that connection?

**Mr. Younger:** I believe it falls into the same category as the whole class action provision; they stand or fall together.

**Senator Laird:** They should fall.

**Mr. Younger:** I agree.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, at this stage I would like to call the attention of the committee to a film which has been produced by this department to explain the reasons and thinking behind the competition legislation. I would urge that that film be shown here; you will go out either raging or laughing. However, it does indicate the thinking of some of those in the department. I do not know how much the film costs, but we really should see it.

**Senator Cook:** Perhaps we will be born again when we see it.

**The Chairman:** Would you say that the film is promotional?

**Senator Macnaughton:** Yes. It runs for twenty minutes and is obviously intended to instill in the minds of the public how important this bill is and how much it is needed.

**The Chairman:** What were the circumstances under which you were permitted to view the film?

**Senator Macnaughton:** I was invited with a few other disbelievers, perhaps, and it did nothing to persuade me. I would just like to see the reaction of this committee and, certainly, of our witnesses. You really should see it.

**Mr. MacAllan:** I might say that I have seen the film. My understanding is that it is for use in the school system as a cartoon-type film.

**Senator Macnaughton:** It is just extraordinary. All business is bad.

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, along the same lines, I might direct your attention to a recent issue of *Iron Age* which reviewed the question of public liability in the United States in the metal working industry. They found that, partly as a result of this sort of thing in the United States—that is, class action suits—the premiums for product liability insurance in the metal working industry now represent approximately 8 per cent of gross sales. Of course, many suppliers cannot get insurance at any price. This is an indication of the cost to the economy of this kind of legislation.

**Mr. Cowling:** It is having an exclusionary effect, once more, Mr. Younger.

**Mr. Younger:** Yes. They gave instances of many small manufacturers who had to cease production of particular lines because they could no longer afford the risk.

**Senator Laird:** Just as is the medical profession in California.

**Mr. Younger:** That is correct.

[Traduction]

tion sur le recours collectif voulant que les frais imprévus soient interdits, avez-vous étudié la constitutionnalité de toutes les dispositions des lois fédérales à ce sujet?

**M. Younger:** Je crois que cela tombe dans la même catégorie que les autres dispositions concernant le recours collectif; elles sont toutes ensemble.

**Le sénateur Laird:** Elles devraient l'être.

**M. Younger:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, j'aimerais attirer ici l'attention du Comité sur un film qui a été produit par ce ministère, expliquant les raisons et la logique à l'appui de cette loi sur la concurrence. Je vous inviterais à voir ce film ici; vous allez en sortir soit en fureur ou en riant. Cependant, il vous donnera des indices sur la logique de certaines personnes de ce ministère. Je ne connais pas le coût du film, mais vous devriez réellement vous le procurer.

**Le sénateur Cook:** Peut-être serons-nous régénérés lorsque nous l'aurons vu.

**Le président:** Pensez-vous que ce soit un film de promotion?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui. Il dure vingt minutes et il a évidemment pour but de faire pénétrer dans l'esprit du public l'importance du projet de loi et le besoin qu'on en a.

**Le président:** Dans quelles circonstances vous a-t-on autorisé à le voir?

**Le sénateur Macnaughton:** J'ai été invité avec quelques autres incrédules, peut-être, mais je n'ai pas été persuadé. J'aimerais simplement connaître la réaction du Comité et, certainement, de nos témoins. Vous devriez réellement le voir.

**M. MacAllan:** J'aimerais mentionner que j'ai vu le film. Je crois que c'est un film d'animation destiné aux écoles.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est vraiment extraordinaire. Tout commerce est mauvais.

**M. Younger:** Monsieur le président, dans le même sens, j'aimerais attirer votre attention sur un récent numéro de la revue *Iron Age* qui examine la question de la responsabilité du public aux États-Unis dans l'industrie sidérurgique. Ils ont découvert qu'à cause, en partie, du recours collectif aux États-Unis, les primes d'assurance responsabilité pour la production sidérurgique représentent maintenant environ 8 p. 100 des ventes brutes. Évidemment, de nombreux fournisseurs sont incapables d'assumer une assurance, quel qu'en soit le coût. C'est un indice de ce que ce genre de loi peut en coûter à l'économie.

**M. Cowling:** Encore une fois, M. Younger, elle a un effet d'exclusion.

**M. Younger:** Oui. Ce qui a entraîné plusieurs petits fabricants à cesser la production de certains articles parce qu'ils ne pouvaient plus assumer le risque.

**Le sénateur Laird:** Tout comme la profession médicale en Californie.

**M. Younger:** C'est juste.

## [Text]

**Mr. MacAllan:** The next section of the brief deals with the question of cabinet review and appeals. Recommendation No. 11 at the bottom of page 12 states:

There should be a full right of appeal on questions of both fact and law to the Federal Court of Appeal as proposed in both the Commons Report and the Senate Report in cases of an order of the Board under any Sections 31.71, 31.72, 31.73, or 31.74 involving principally the dissolution of a merger, monopoly or joint monopoly—

And we added the following words:

—provided that the conduct which may be prohibited is defined with sufficient precision to make an appeal to the courts effective. Failing such an appeal procedure to the Courts the party subject to the order should be granted the right to appeal to the Governor in Council any decision of the Board pursuant to the joint monopolization, monopolization, merger or specialization agreement sections of the Act, and the Governor in Council should have the power to vary a Board order as well as to set it aside.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You really do not place much hope in an appeal to the Governor in Council on any of these issues?

**Mr. Younger:** Mr. Chairman, the Governor in Council does have the final right of review under the Foreign Investment Review Act, but I think the business community has been forced into this position because of the vagueness of the legislation. An appeal to the courts is no use where there is vague legislation, because they will not interfere with the discretionary powers to be exercised by a regulatory tribunal. Therefore, unless the reviewable conduct is defined with greater precision, an appeal to the courts will not be effective. Therefore, some of us are forced into the position of saying, "If you won't define it, then the alternative is to look for a review by the cabinet."

**Mr. Cowling:** In the amendment you added the words:

—provided that the conduct which may be prohibited is defined with sufficient precision to make an appeal to the courts effective.

Who decides that? Do you not have to be before the court of appeal before there is a determination of whether that proviso is applicable?

**Mr. Younger:** Perhaps I ought to speak to that, since I am responsible for putting it in. I put it in to indicate that, as presently drafted, the legislation is too vague to make an appeal to the courts effective.

For example, if an appeal to the courts were undertaken under the merger section, the courts would simply say, "Look, the merger section is so broad and covers virtually any merger, and the remedies available are so broad, that there is no way we could interfere with the discretion of the board. Therefore, we won't do anything about this."

## [Traduction]

**M. MacAllan:** La section suivante du mémoire traite de la question de l'étude du Cabinet et des appels. La recommandation n° 11, au bas de la page 12, stipule:

On devrait avoir droit d'appel sur les questions de fait et de loi à la cour d'appel fédérale, tel que recommandé dans le rapport de la Chambre des communes ainsi que dans le rapport du Sénat, dans les cas d'un ordre de la Commission aux termes des articles 31.71, 31.72, 31.73, ou 31.74 concernant principalement la dissolution d'une fusion, d'un monopole ou d'un monopole conjoint . . .

Et nous avons ajouté ce qui suit:

—pourvu que l'acte qui est interdit soit défini de façon suffisamment précise, pour que l'appel soit porté devant les tribunaux. Dans le cas d'omission d'une telle procédure d'appel devant les tribunaux, la partie ayant reçu l'ordre devrait se voir accorder le droit d'appel devant le Gouverneur en conseil pour toute décision de la Commission ayant trait au monopole conjoint, au monopole, à la fusion ou aux articles de la loi se rapportant aux ententes spécialisées, et le Gouverneur en conseil devrait avoir l'autorité de modifier un ordre de la Commission de même que de le mettre de côté.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous n'avons réellement pas beaucoup d'espoir en ce qui concerne un appel devant le Gouverneur en conseil sur aucune de ces questions?

**M. Younger:** Monsieur le président, le Gouverneur en conseil n'a pas le dernier mot aux termes de la Loi sur examen de l'investissement étranger, mais je crois que le milieu des affaires a été forcé d'adopter cette position, à cause de l'imprécision de la loi. Un appel devant les tribunaux est inutile, lorsque la loi n'est pas précise, parce qu'ils n'interviendront pas dans les pouvoirs discrétionnaires exercés par un tribunal réglementaire. Par conséquent, à moins que l'acte sous examen soit défini avec plus de précision, un appel devant les tribunaux sera inutile. Nous sommes donc forcés de dire: «Si vous ne donnez pas de définition précise, nous en sommes réduits à demander un examen par le Cabinet.»

**M. Cowling:** Dans la modification vous avez ajouté:

—pourvu que la conduite qui peut être interdite soit définie avec suffisamment de précision pour rendre efficace un appel aux tribunaux.

Qui en décide? Ne devez-vous pas comparaître devant la Cour d'appel avant qu'on détermine si cette disposition est applicable?

**M. Younger:** Je dois peut-être prendre la parole à ce sujet, puisque c'est moi qui l'ai fait insérer. Je l'ai inséré pour indiquer que, la mesure législative, sous sa forme actuelle est trop vague pour rendre un appel devant les tribunaux efficace.

Par exemple, si on interjetait appel devant les tribunaux dans le cadre de l'article qui porte sur les fusions, les tribunaux diraient simplement: «L'article qui porte sur les fusions est trop général et s'applique pratiquement à toute fusion, et les mesures prévues sont si générales qu'il nous est impossible d'empêcher sur le pouvoir discrétionnaire de la Commission. Par conséquent, nous ne prendrons aucune décision à ce sujet.»



[Text]

**Mr. Cowling:** You are saying that even if there were a right of appeal—

**Mr. Younger:** I believe the courts would interfere with the board.

**Senator Cook:** How would you remedy that?

**Mr. Younger:** People such as myself have been forced into taking the alternative. The evil aimed at must be defined precisely so that the courts can have a crack at it, by saying one has exceeded their jurisdiction, or that the conduct complained of does not fall within the bill.

The department is adamantly opposed to defining the evil aimed at. The only alternative we can see is an appeal to the cabinet, although we are not terribly enthusiastic about that.

**Senator Cook:** In the meantime, while the department may not pay any attention to our saying it is too vague, surely the judgment of the court will have the effect of having the legislation amended?

**Mr. Younger:** I do not think the courts would do that. At the present time the courts are prepared, because it is entirely within their jurisdiction, to interpret the vague language of the section dealing with combinations in restraint of trade, but if you give the responsibility to a regulatory agency, then the courts will say that it is not their responsibility to interpret that language unless the board puts an entirely unreasonable interpretation on the language.

The legislation is so broad that if the board's decision does not fall under one section it will fall under another. It will be similar to the Ontario Labour Relations Board, whereby, unless the board does something utterly perverse, the courts will not interfere with its decisions. The same could occur here.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If there were a trial *de novo* in the federal court, would that not cure it?

**Mr. Younger:** Yes, it would, but if there were trial *de novo*, you might as well give the jurisdiction to the courts in the first place.

**Senator Laird:** Except that you get a dry run at it.

**Mr. Younger:** My only comment on that, senator, is that the experience of the Income Tax Appeal Board is that most people would prefer that the department not have a dry run at it.

**Senator Laird:** That is true; it works both ways.

**Mr. MacAllan:** The final section of the brief deals with a more positive competition policy. The Chamber of Commerce has always recognized that the thrust of reports prepared in this area has been to provide some flexibility in the restructuring of the Canadian industry, in terms of the advantages of large scale production, competitive cost relationships, and so forth. That thrust is missing in the legislation. The only

[Traduction]

**M. Cowling:** Vous dites que même s'il y avait un droit d'appel...

**M. Younger:** Je pense que les tribunaux interviendraient dans les décisions de la Commission.

**Le sénateur Cook:** Comment remédieriez-vous à cela?

**M. Younger:** Des particuliers tels que moi ont été obligés de choisir l'autre alternative. Les infractions visées doivent être définies avec précision afin que les tribunaux puissent s'y attaquer, en déclarant que la Commission a outrepassé sa compétence, ou que la conduite dont on se plaint ne relève pas des dispositions du bill.

Le ministère s'oppose fermement à définir l'infraction visée. La seule alternative que nous envisageons est un appel au Cabinet, bien que nous ne soyons pas particulièrement enthousiastes.

**Le sénateur Cook:** Dans l'intervalle, bien que le ministère puisse ne pas tenir compte de notre opinion eu prétendant qu'il est trop vague, il est certain que le jugement du tribunal entraînera la modification de la mesure législative.

**M. Younger:** Je ne pense pas que les tribunaux le feront, sénateur. Actuellement, les tribunaux sont disposés, parce que cela relève entièrement de leur compétence, à interpréter le libellé vague de l'article qui porte sur les coalitions pour restreindre le commerce, mais si vous en donnez la responsabilité à un organisme de réglementation, dans ces conditions les tribunaux déclareront qu'il ne leur incombe pas d'interpréter ce libellé, à moins que la Commission en donne une interprétation complètement inacceptable.

La mesure législative a un caractère si général que si la décision de la Commission ne relève pas d'une disposition, elle relèvera d'une autre. Ce sera similaire à la Commission des relations de travail de l'Ontario, dans son cas, à moins qu'elle prenne une décision qui s'écarte complètement du droit, les tribunaux n'interviendront pas. La même chose pourrait se produire ici.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'il y avait un nouveau procès devant un tribunal fédéral, cela y remédierait-il?

**M. Younger:** Oui, mais s'il doit y avoir un nouveau procès, vous pouvez initialement en donner la compétence aux tribunaux. Sauf que vous vous y attaquez sans résultat.

**Le sénateur Laird:** Sinon que vous faites un essai pour rien.

**M. Younger:** Ma seule remarque à ce sujet, sénateur, est que d'après l'expérience de la Commission d'appel de l'impôt, la plupart des particuliers préféreraient que le ministère ne s'y attaque pas sans résultat.

**Le sénateur Laird:** C'est exact, c'est réciproque.

**M. MacAllan:** La partie finale du mémoire porte sur une politique de concurrence plus positive. La Chambre de commerce a toujours reconnu que l'objectif des rapports préparés dans ce domaine a été d'offrir une certaine souplesse dans la restructuration de l'industrie canadienne en ce qui concerne les avantages de la production à grande échelle, les relations de coûts compétitifs, et d'autres. Cet objectif est absent de la

[Text]

provision for it is in the specialization agreements area, which is of a very minor nature.

The board would have the ability to deal with this, and the chamber is suggesting that a positive provision be built into the bill so that when there is an examination of the industrial structure in Canada, it is done between the industry and the Department of Industry, Trade and Commerce, and that there be a specific ability to get that before the board quickly and to receive prompt approval by the advocate on the competition board.

**The Chairman:** Mr. MacAllan, you did not deal with the question of the authority being given to the competition policy advocate to interfere in the hearings of a regulatory agency.

**Mr. MacAllan:** We have not done so in this brief, Mr. Chairman. We have in previous submissions.

**The Chairman:** Would you state briefly your position on that?

**Mr. Younger:** Having read over the report of this committee on Bill C-42 this morning, I think it would be safe to say that we endorse the position adopted by this committee on that subject the last time round.

**Senator McIlraith:** I wonder, Mr. Chairman, if it might be useful to repeat the recommendation of the committee on the earlier bill at this point in today's proceedings, so that it can be read in conjunction with the last remarks of Mr. Younger.

**The Chairman:** Is the committee in agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

*Text of extract from Report of Committee follows:*

## V REGULATED TRADES, INDUSTRIES AND PROFESSIONS

As indicated above, this subject continues to be of major concern to your Committee. It continues to believe firmly, as indicated in previous reports on Phase I, that competition legislation should not be used as a means of policing the effectiveness of specialized regulatory agencies which have largely been set up in the first place to control situations where monopolistic tendencies may exist. Supervision of the trades, industries and professions subject to these regulatory agencies should remain under the exclusive jurisdiction of such agencies without interference under competition legislation. It has been suggested that laws of general application, such as the *Competition Act*, may be more desirable than the kind of ad hoc regulation provided under special legislation. The difficulty is that the proposed competition legislation is itself becoming more regulatory in its approach with the result that, rather than eliminating regulation, another layer of regulation has been added to be administered by a body without the specialized knowledge required for an understanding of the problems of the trades, industries and professions concerned.

Your Committee therefore recommends that the definition of "regulated conduct" in proposed new section 4.5 be amend-

[Traduction]

mesure législative. La seule disposition à cet effet est dans le domaine des accords de spécialisation, qui ne sont pas très importants.

La Commission aura le pouvoir de trancher ces questions, et la Chambre propose d'insérer dans le bill une disposition explicite, de sorte que lorsqu'on procède à l'examen des structures industrielles au Canada, il est effectué conjointement par l'industrie et le ministère de l'Industrie et du Commerce, et qu'on puisse le soumettre promptement à la Commission pour recevoir sans délai l'autorisation de l'administrateur de la commission.

**Le président:** M. MacAllan, vous n'avez pas parlé du pouvoir qui est conféré à l'administrateur d'intervenir dans les audiences d'un organisme de réglementation.

**Mr. MacAllan:** Nous ne l'avons pas fait dans le présent mémoire, mais dans des mémoires antérieurs.

**Le président:** Pourriez-vous indiquer brièvement votre position à ce sujet?

**M. Younger:** Ce matin, ayant relu brièvement le rapport de votre comité sur le bill C-42, je peux dire que nous appuyons la position adoptée par votre comité sur ce sujet la dernière fois.

**Le sénateur McIlraith:** Je me demande, Monsieur le président, s'il pourrait s'avérer utile de répéter la recommandation faite par le Comité sur le bill antérieur, au stade actuel des délibérations afin qu'on puisse le lire à la suite des dernières remarques de M. Younger.

**Le président:** Le comité est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

*Le texte de l'extrait du rapport du Comité suit:*

## V COMMERCE, INDUSTRIES ET PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

Comme il est indiqué ci-dessus, ce sujet constitue une préoccupation majeure pour votre Comité. Il continue de croire fermement, comme le soulignent les rapports précédents sur la Phase 1, que la loi sur la concurrence ne doit pas viser à contrôler l'efficacité des agences spécialisées de réglementation dont le rôle consistait surtout à empêcher que ne se manifestent des tendances monopolistiques. Ces agences de réglementation devraient conserver compétence exclusive en ce qui a trait à la surveillance des métiers, des industries et des professions qui relèvent d'elles; sans qu'il ne soit nécessaire d'intervenir en vertu de la Loi sur la concurrence. Certains estiment que des lois d'application générale, comme la *Loi sur la concurrence*, sont préférables aux règlements spéciaux adoptés en vertu d'une loi spéciale. La difficulté qui se pose est que le projet de loi sur la concurrence adopte une approche plus réglementaire, ce qui a entraîné, au lieu de la suppression des règlements, l'adoption d'une autre série de règlements qui doivent être appliqués par un organisme qui ne possède pas la formation voulue pour comprendre les problèmes auxquels font face les métiers, les industries et les professions en cause.

Par conséquent, votre Comité recommande que la définition de «activité réglementée» qui figure dans le nouvel article 4.5



## [Text]

ed so as to provide that any conduct authorized by a "public agency" by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province or which is subject to review by such an agency and the agency has not disapproved it within the time limits, if any, provided in the law in question should be exempt from application of the *Competition Act*.

In so far as the transportation industry is concerned, particularly the air transport industry, which made submissions to your Committee through industry associations both in Phase I and Phase II, it may be necessary, for complete certainty, to amend the special legislation applicable to it in order to ensure that certain of its long standing practices, which clearly cannot be abruptly terminated and possibly should not be terminated at all, will be placed under the exclusive jurisdiction of the Canadian Transport Commission to ensure freedom from interference under the *Competition Act*.

"Regulated Conduct" is defined in the Bill in Section 4.5(2) and such regulated conduct is exempted under proposed Subsection 4.5(1).

As stated earlier Bill C-33 which proposed an amendment Section 3.3(1) to the *National Transportation Act* and the *Department of Transport Act* in the opinion of your Committee would not overcome the conflicts between the *Competition Act* and regulating legislation in regulated industries. Proposed Section 4.5 of Bill C-42 would tend to add further confusion. In Addition, reference in proposed Section 27(1) of Bill C-42 to the preamble, as discussed later in this Report under "Preamble" would, in the opinion of your Committee, add confusion to confusion.

Representation has been made to your Committee that enactment of subsection 4.5(2) which defines "regulated conduct" would result in a most distressing environment of uncertainty, confusion and potential litigation insofar as regulated industries, in particular those which are closely regulated as public utilities, are concerned. This is because parties who are subject to and have acted in accordance with orders or regulations of a regulatory body established under federal or provincial legislation might subsequently find that they are in jeopardy because a court might substitute its own judgment for that of the regulatory agency.

In the opinion of your Committee, this proposed Subsection 4.5(2) of the Bill would throw confusion into all regulated industry both for the industry and for the regulatory body. The effect of the amendment would be that every decision of the regulatory body or bodies to whose jurisdiction the company or industry are subject could be open to attack on the grounds that the objectives of the regulatory legislation could have been accomplished in some other way.

A typical example would be a transmission pipeline company which is subject at one and the same time to the *National Energy Board Act*, the *National Transportation Act*, the *Petroleum Administration Act*, the *Alberta Natural Gas Pricing Agreement Act*, the *Alberta Energy Resources Conservation Board Act* and other legislation to which it may be

## [Traduction]

soit modifiée de façon à ce qu'elle stipule que la Loi sur la concurrence ne s'applique pas à toute activité autorisée par une «autorité administrative» établie en vertu d'une loi du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale ou qui est susceptible d'être revue par une telle agence qui ne l'a pas désavouée dans les limites prescrites par la loi en question.

En ce qui concerne l'industrie des transports, particulièrement l'industrie des transports aériens, qui a présenté de nombreux mémoires à votre Comité par l'entremise de ses associations lors de ses phases I et II, il peut être nécessaire, pour plus de certitude, de modifier la loi spéciale qui s'applique à cette industrie afin de s'assurer que certaines de ses pratiques anciennes auxquelles on ne peut mettre fin immédiatement et auxquelles il ne convient peut-être pas de mettre un terme, relèvent exclusivement de la Commission canadienne des transports afin que cette industrie ne tombe pas sous le coup de la *Loi sur la concurrence*.

Le projet de loi définit ce qu'on entend par «activité réglementée» au paragraphe 4.5(2); en vertu du paragraphe 4.5(1) la Loi sur la concurrence ne s'applique pas à ces activités.

Comme nous l'avons déjà souligné, le projet de loi C-33 qui propose d'ajouter un paragraphe modificateur 3.3(1) à la Loi nationale sur les transports et à la Loi sur le ministère des transports ne réglerait pas, de l'avis de votre comité, les conflits qu'engendrent la Loi sur la Concurrence et les lois réglementaires s'appliquant aux industries réglementées. L'article 4.5 du projet de loi C-42 ne ferait qu'accroître la confusion. De plus, la référence au préambule dans le paragraphe 27(1) du projet de loi, comme nous le soulignons plus loin sous la rubrique «préambule», ne ferait qu'ajouter à la confusion générale.

D'aucuns ont laissé entendre à votre Comité que l'adoption du paragraphe 4.5(2), qui définit, entre autres, «activité réglementée», entraînerait un grave climat d'incertitude, de la confusion, et éventuellement des contestations de la part des industries réglementées, notamment de celles qui le sont fortement comme les entreprises d'utilité publique. Il en est ainsi parce que les parties qui doivent agir et ont effectivement agi en conformité d'ordonnances ou de règlements d'organisme de réglementation créée, en vertu d'une loi fédérale ou provinciale pourraient ultérieurement se trouver lésées du fait qu'un tribunal puisse substituer son propre jugement à celui de l'organisme de réglementation.

De l'avis de votre Comité, le paragraphe 4.5(2) du projet de loi créerait de la confusion, et pour les industries réglementées, et pour l'organisme de réglementation. En raison de cette modification, toute décision de l'organisme de réglementation auxquels seraient assujetties les sociétés ou industries pourrait être remise en question au motif que les objectifs de la loi portant réglementation *auraient pu être atteints d'une autre façon*.

Une exemple typique serait le cas d'une société de construction de pipe-line, assujettie à la fois à la *Loi sur l'Office national de l'Énergie*, à la *Loi nationale sur les transports*, à la *Loi sur l'administration du pétrole* ainsi qu'à l'*Alberta Natural Gas Pricing Agreement Act* et à l'*Alberta Energy Resources Conservation Board Act*, etc. Presque tous les

## [Text]

subject. Most large pipeline companies are subject to regulation in virtually every aspect of their operations. Because of the nature of a pipeline and because of the effects of regulation, in most of their operations they are monopolies or in other aspects they may operate in a non-competitive environment.

If there is anything in the authority given to the Canadian Transport Commission which does not extend far enough in the public interest, then the National Transportation Act should provide such additional authority. If the National Transportation Act in its provision lacks authority to give full power to the Canadian Transport Commission, that Act should be amended so that it may be enabled to give all necessary authority for the protection of the public interest by the Canadian Transport Commission. In the air transport industry this should also be the case.

Your Committee must assume that in the transportation industry the Canadian Transport Commission has the necessary knowledge and expertise to perform its duties in the public interest more so than can be expected from the proposed Competition Board to be set up under the terms of this Bill.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, the position of the Canadian Chamber of Commerce seems to be summarized in the second paragraph on page 13 of the brief under the heading "More Positive Competition Policy."

**Mr. MacAllan:** The position that the chamber is taking is that a competition policy which is designed to fragment the Canadian market among a large number of competitors undermines the productivity of many industries and penalizes the consumer. We fully believe that the majority of the provisions in this proposed act, which are surveillance, interventionist in nature, are designed to do just that, to look at oligopoly industries and areas where there is large scale production, and those are all of the industries in Canada. This would provide the opportunity for intervention on the part of the Advocate and the Competition Board to dismember those industries in terms of the orders which they give.

The point we particularly emphasize is that we are dealing with a completely different market from that of the U.S. market in terms of its size. Conditions which might be applicable in a market of the size of the U.S. market are not applicable in Canada, and the thrust of the bill is damaging in that respect.

**Senator Macnaughton:** It is not sufficient simply to import American customs and procedures.

**Senator McIlraith:** Under the heading "More Positive Competition Policy" there is a particularly apt sentence on the difference between the Canadian and U.S. markets. Perhaps you could put that sentence on the record.

**Mr. MacAllan:** The sentence is as follows:

With an American market for any product line that is ten to twenty times as big as that in Canada, the United States can frequently support several large volume, low

## [Traduction]

aspects des activités de la plupart des grandes sociétés de construction de pipe-line sont assujettis à une réglementation. En raison de la nature d'un pipe-line, et des effets de la réglementation, ces sociétés détiennent des monopoles pour la plupart de leurs activités et peuvent, à d'autres égards, fonctionner dans un milieu non concurrentiel.

Si la Commission canadienne des transports n'a pas assez de pouvoirs pour protéger l'intérêt public, la Loi nationale sur les transports devrait être modifiée en conséquence. Si les dispositions de cette dernière sont à leur tour insuffisantes à cet effet, elles devraient aussi être modifiées en conséquence. Tel devrait également être le cas pour l'industrie du transport aérien.

Votre Comité doit présumer qu'en matière de transport, la Commission canadienne des transports a plus de connaissances et de compétences pour remplir ses fonctions dans l'intérêt public que ne pourrait en avoir la Commission de la concurrence devant être créée aux termes du projet de loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, la position de la Chambre de commerce semble être résumée dans le second paragraphe de la page 13 du mémoire intitulé «Pour une politique de la concurrence plus constructive».

**M. MacAllan:** La Chambre de commerce prétend qu'une politique de la concurrence qui vise à répartir le marché canadien entre un grand nombre de concurrents sape la productivité d'un grand nombre d'industries et pénalise le consommateur. Nous croyons fermement que la majorité des dispositions de la loi, qui sont de nature censoriale et interventionniste ne visent qu'à contrôler les oligopoles et les secteurs de production massive, en un mot, toutes les industries du Canada. Ce bill permet à l'Administrateur de la politique de la concurrence d'intervenir et de démanteler les industries, c'est-à-dire d'avoir un droit de regard sur les ordres qu'elles donnent.

Nous voulons particulièrement insister sur le fait que notre marché est complètement différent de celui des États-Unis en termes d'envergure. Les conditions qui pourraient être appliquées dans un marché de la taille de celui des États-Unis ne sont pas nécessairement applicables au Canada, et l'objectif que vise le bill est malheureux à cet égard.

**Le sénateur Macnaughton:** Il ne suffit pas d'importer les coutumes et les procédures américaines.

**Le sénateur McIlraith:** Dans le document intitulé «Pour une politique de la concurrence plus constructive», il y a une phrase particulièrement sensée sur la différence qui existe entre le marché canadien et le marché américain. Peut-être pourriez-vous annexer cette phrase au compte rendu.

**M. MacAllan:** Cette phrase dit ceci:

«Dans un marché dont les secteurs de production sont de dix à vingt fois plus importants que ceux du marché canadien, les États-Unis peuvent souvent soutenir plu-



## [Text]

cost producers whereas the Canadian market may scarcely support even one.

For the record, I might say that the chamber's position in the previous brief was that all regulated conduct should be exempt from the operation of the Combines Investigation Act.

**Mr. Younger:** By way of amplification of what Mr. MacAllan has said about our positive view with respect to competition policy, we completely endorse the views put forward by Professor Skeoch that a competition policy in this economy should be designed to encourage dynamism, and that will not be achieved if the government is looking over one's shoulder at everything one does. The competition policy should be such that it will allow people to be free to innovate and react to market forces in the way they see best in their own interests, so long as there is no action that impairs the operation of the market, so long as one cannot choose one's own share of the market or one's own rate of return, essentially, as Professor Skeoch defined dominance in the market.

As long as suppliers are subject to the discipline of the market, they should be free to go ahead and do what they think responds best to the market forces. An interventionist piece of legislation stultifies that kind of activity. It makes everyone afraid to do anything new, or to innovate, or to be dynamic, because they know they may be pulled up short. They have to be looking to their lawyer all the time. Their lawyer must be at their elbow all the time, and that does not tend to make people dynamic and innovative.

We are afraid we are going to have an economy that is overloaded with law, overloaded with bureaucratic intervention, thereby stifling the very sort of thing that we need in order to continue with a viable manufacturing industry in this country, and this is what our brief is designed to encourage. I think we can do no better than quote the comment made by Professor Skeoch in his representations on Bill C-42 to the House of Commons committee—and his comment at that time applies equally to Bill C-13—when he said that “a closer analysis establishes that neither in form nor in animating spirit do many sections of the bill derive from the report.”

**The Chairman:** I am sure you will be interested in knowing, Mr. Younger, that Professor Skeoch and his associate, Bruce McDonald, are going to appear before this committee on March 22.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, the second paragraph on page 13 of the brief commences with the sentence:

A competition policy designed to fragment the Canadian market among a large number of competitors undermines the productivity of many industries and penalizes the consumer.

What about the effect on the export trade? You go on to contrast that with the situation in the United States. Will not

## [Traduction]

sieurs secteurs de production massive, tout en garantissant de faibles coûts aux producteurs, alors que le marché canadien peut à peine en soutenir un.»

Pour le compte rendu, j'aimerais ajouter que, dans son dernier mémoire, la Chambre de commerce avait soutenu que les activités réglementées devraient être exemptées de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

**M. Younger:** En amplifiant ce que M. MacAllan a dit, au sujet de notre point de vue positif concernant la politique en matière de concurrence, nous appuyons complètement les points de vue exprimés par M. Skeoch qui estime qu'une telle politique dans l'économie actuelle devrait être conçue de manière à encourager le dynamisme, ce qui ne peut se réaliser si le gouvernement surveille ce que fait chacun. Cette politique devrait être telle qu'à permettre aux gens d'innover et réagir librement aux forces du marché de la manière qu'ils préfèrent et selon leur propres intérêts, dans la mesure où leur action n'entrave pas le fonctionnement du marché, et dans la mesure où il n'est pas possible de choisir sa propre part du marché on son propre taux de rendement, essentiellement ce que M. Skeoch a défini comme dominante, par le marché.

Dans la mesure où les fournisseurs se plient à la discipline du marché, ils devraient être libres d'aller de l'avant, et de faire ce qui, d'après eux, répond le mieux à la loi de l'offre et de la demande. Une mesure législative interventionniste tourne ce genre d'activité en ridicule. Elle empêche les gens de faire quelque chose de nouveau, d'innover ou d'être dynamiques parce qu'ils savent qu'ils peuvent être interrompus sur-le-champ. Ils doivent constamment consulter leur avocat. Ce dernier doit être disponible en permanence, ce qui ne pousse pas les gens à être dynamiques et innovateurs.

Nous craignons bien d'avoir une économie surchargée de lois, de paparasserie, retirant par là l'élément même qu'il nous faut pour qu'une industrie de fabrication viable continue d'exister dans ce pays. C'est ce que notre mémoire est destiné à encourager. Je pense que nous ne pouvons rien faire de mieux que de citer les commentaires apportés par M. Skeoch lors de son témoignage sur le Bill C-42 devant le Comité de la Chambre des communes—et ses commentaires à ce moment-là s'appliquent également au Bill C-13—lorsqu'il a dit que «une analyse plus détaillée permet d'établir qu'aucun article du bill, que ce soit par la forme ou par l'esprit qui l'anime ne dérive du rapport».

**Le président:** Je suis sûr que vous serez heureux d'apprendre, Monsieur Younger, que M. Skeoch et son associé, Bruce MacDonol, comparaitront devant ce comité le 22 mars.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, le deuxième paragraphe de la page 13 du mémoire commence par la phrase:

Une politique de concurrence visant à fragmenter le marché canadien parmi un nombre important de promoteurs, mine la productivité de nombres d'industries et pénalise le consommateur.

Et à propos de l'incidence sur le commerce d'exportation? Vous continuez à faire le contraste avec la situation améri-

[Text]

that effectively destroy, in many cases, our hope of competing in export markets?

**Mr. MacAllan:** The intent was that the phrase "undermines the productivity of any industries" would cover their ability to be cost-competitive, both in the domestic market against import competition and in export markets against other suppliers.

**Senator Cook:** In other words, it would penalize the Canadian consumer and penalize the Canadian producer in export terms?

**Mr. MacAllan:** And also in domestic terms in his ability to compete against import competition. The general phrase "undermines the productivity of many industries" was meant to be an umbrella statement which related to his inability to be cost-competitive.

**Mr. Younger:** I think it is worth saying that some of the sectoral studies that have been done by the Department of Industry, Trade and Commerce indicate that most Canadian manufacturing industry has no inherent advantage over its foreign competitors. If we are confronted with the situation where we have a small fragmental domestic market, where we have no inherent advantage, where our labour costs are as high or higher than those in the United States, and where, in addition, we are subject to bureaucratic intervention in both investment and marketing policies, then I do not see how we can continue to have a viable manufacturing industry in this country.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you give us a general idea of the percentage of secondary Canadian manufacturing that goes into the domestic market as opposed to that which normally goes into the export market?

This is perhaps a bad time, as exports are down, but is there any rule of thumb or optimum position that the secondary manufacturing industry in Canada seeks to achieve in the export market—in other words, the percentage of its total production?

**Mr. MacAllan:** I doubt if that is the way in which the analysis is made. I would think rather that what Canadian industry is attempting to do is to have world-scale plants which can, because of the cost inputs, be competitive and enable them to grow in export markets. I am not sure that one can start from the other side of the equation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The reason I ask is this; apparently we realize that things are bad competitively for us abroad only after our balance of payments has gone into the wrong column. It is after the horse is stolen that we begin to realize that something is wrong.

**Mr. MacAllan:** I think the inability of Canadian industry to be competitive is a combination of many things, one of which

[Traduction]

caine. Est-ce que cela ne va pas détruire effectivement, dans nombre de cas, nos espoirs de concurrence sur les marchés d'exportation?

**Mr. MacAllan:** Le but c'est que le nombre de phrase «mine la productivité de toute industrie» couvrira leur capacité concurrentielle sur le plan coût, que ce soit sur le marché national par rapport à la compétition importation ou sur le marché d'exportation par rapport aux autres fournisseurs.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, cela pénalisera le consommateur canadien et le producteur canadien sur le plan d'exportation?

**Mr. MacAllan:** Et également sur le plan national, dans sa capacité à concurrencer les importations. La phrase «mine la productivité de nombreuses industries» était une déclaration générale reliée à son incapacité à être concurrentiel.

**Mr. Younger:** Je pense qu'il vaut la peine de dire que certaines des études sectorielles réalisées par le ministère de l'Industrie et du Commerce indiquent que la plupart des industries de fabrication n'ont pas d'avantage intrinsèques par rapports à leurs concurrents étrangers. Si nous sommes confrontés à la situation où nous avons un petit marché national fragmenté, où nous n'avons aucun avantage inhérent, où nos coûts de main-d'œuvre sont aussi élevés ou plus élevés que ceux des États-Unis, et où, en outre, nous sommes soumis à une paperasserie et dans la politique en matière d'investissement et dans celle relative à la commercialisation, dans ce cas, je vois pas comment nous pouvons continuer à avoir une industrie de fabrication viable dans ce pays.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous donner une idée générale du pourcentage des produits de fabrication secondaire canadienne qui aboutit sur le marché national par rapport à celui qui s'écoule normalement sur les marchés d'exportation?

Ce n'est peut-être pas le meilleur moment pour en parler, étant donné que les exportations sont à la baisse, mais l'industrie secondaire canadienne de fabrication cherche-t-elle à réaliser une position optimale sur le marché d'exportation? En d'autres termes, cherche-t-elle à établir quel pourcentage de sa production totale sera destiné à l'exportation?

**Mr. MacAllan:** Je doute fort que cela soit la façon dont l'analyse soit conduite. Je penserais plutôt que ce à quoi tend l'industrie canadienne, c'est d'avoir des usines à l'échelle mondiale qui pourraient grâce aux niveaux des coûts, être compétitives et de leur permettre de renforcer leur position sur les marchés d'exportation. Je ne pense pas que l'on puisse commencer par l'inverse.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voici la raison pour laquelle je pose la question. Apparemment, nous nous rendons compte que les choses vont mal pour nous à l'étranger sur le plan de la concurrence, seulement lorsque notre balance des paiements accuse un déficit. C'est lorsque le cheval est volé, que l'on commence à réaliser que quelque chose ne va pas.

**Mr. MacAllan:** Je pense que l'incapacité de l'industrie canadienne à être compétitive, provient d'un ensemble de choses.



[Text]

is the small size of the domestic market and the need to build plants on a larger scale than are accommodated in the domestic market and the requirement, as a result, for exports. There is also, in terms of the cost inputs to Canadian manufacturers, the many costs as a result of other policies which have been imposed without adequate cost-benefit analysis. These can be things such as the environmental policy, to create jobs, labour policies, minimum wage legislation—a whole variety of things which have created cost inputs to Canadian manufacturers which are different from and higher than those that exist in other parts of the world.

**Senator Cook:** Is it not the case that one of our big monopolies, Bell Telephone, is able to compete with world-wide manufacturers, out in Iran?

**Mr. MacAllan:** I cannot speak from personal experience about Bell, but certainly it has been an effective organization in many ways, through its subsidiary, in world competition.

**Senator Cook:** I think the thing to do is to break it up and then it won't be able to compete with anybody.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, before we adjourn I want to remind honourable senators and witnesses that the consumer has not been mentioned very much this morning. The fact remains that there are certain injustices that have been perpetrated by certain industries and businesses on the consumer and I think we must accept that. Therefore, for the record, we should indicate that that is a concern and that the consumer really requires some protection. For example, I could turn around your comment that because our market is so small, the Canadian producers say, the Canadian market may scarcely support one producer. That could be made to read that because we only have the one producer we are then in a position, because of tariffs and other factors, to take advantage of the market. We should keep this in mind. I say that, fully supporting 98 per cent of the things you said. On the other hand, we have to keep in mind again that the objective of the whole legislation is to make sure that the Canadian consumer gets a square deal.

**The Chairman:** The quick answer to the point you are making, Senator Buckwold, is that this bill, in the form in which it is, penalizes the consumer as well as many others.

**Senator Buckwold:** I agree. I support almost everything that has been said, but I wanted to put that on the record. I am sure it is with the agreement of the witnesses and with the members of the committee.

**The Chairman:** I do not think the government in this bill is putting itself forward as the poor man's public defender, because there would almost appear to be penalties against having lower prices.

**Mr. MacAllan:** I wonder, Mr. Chairman, if I may respond to the senator's comment. I would not like to leave the impression that the chamber has not taken into consideration the concerns which the senator expressed. The chamber has

[Traduction]

L'une d'elles est la petite taille du marché national, et la nécessité de construire des usines sur une échelle qui dépasse les besoins du marché national et le besoin en conséquence d'exporter. Il y a également, sur le plan des éléments qui contribuent aux coûts des fabricants canadiens, les nombreux frais résultant d'autres politiques qui ont été imposées sans analyse avantages-coûts adéquate. Il peut s'agir de politique environnementale, de création d'emplois, de politiques de main-d'œuvre, de mesures législatives sur le salaire minimum—autant d'éléments qui ont eu une incidence sur les coûts pour les fabricants canadiens. Ces éléments sont différents de ceux qui existent dans d'autres parties du monde, et les coûts qui en résultent sont plus élevés.

**Le sénateur Cook:** N'est-ce pas là le cas de l'un de nos gros monopoles, la société Bell Canada, qui est capable de concurrencer des fabricants mondiaux jusqu'en Iran?

**M. MacAllan:** Je ne pourrais me prononcer, personnellement, au sujet de Bell Canada, mais elle a certainement été, je pense, à maints égards, une organisation efficace sur le plan de la compétition mondiale grâce à ses filiales.

**Le sénateur Cook:** Je pense qu'il faudrait la démembrer et ensuite elle ne pourra plus concurrencer qui que ce soit.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, avant de lever la séance je voudrais rappeler aux honorables sénateurs et aux témoins qu'on n'a pas beaucoup parlé du consommateur ce matin. Le fait est qu'il y a certaines injustices qui ont été commises par certaines industries ou entreprises et que nous devons bien le reconnaître. C'est pourquoi je pense que nous devrions faire inscrire au compte rendu que nous nous en préoccupons et que le consommateur a besoin d'être protégé. Par exemple, je pourrais dire le contraire de ce que vous avez avancé à propos de la petitesse de notre marché ce qui permet, aux producteurs Canadiens de prétendre que le marché peut à peine faire vivre un producteur. On pourrait dire que lorsqu'il n'y a qu'un seul producteur nous pouvons profiter du marché en bénéficiant des tarifs douaniers et autres facteurs. Nous devrions pas oublier cela. Je suis complètement d'accord avec 98% de ce que vous avez dit. D'autre part, il ne faut pas oublier, à mon avis, que l'objet de cette loi est de garantir que le consommateur canadien n'est pas trompé.

**Le président:** Pour répondre rapidement à ce que vous venez de dire sénateur Buckwold, ce projet de loi dans sa forme actuelle pénalise le consommateur ainsi que beaucoup d'autres personnes.

**Le sénateur Buckwold:** J'en conviens. J'appuie presque tout ce qui a été dit, mais je veux que l'on inscrive mes propos au compte rendu et je suis certain que les membres du Comité et les témoins n'y verront point d'objection.

**Le président:** Je ne crois pas que le gouvernement, dans ce projet de loi, défende la veuve et l'orphelin car à la limite, il semblerait que l'on pénalise les bas prix.

**M. MacAllan:** Je me demande, monsieur le président, si je pourrais répondre aux propos du sénateur parce que je ne voudrais pas donner l'impression que la Chambre n'a pas tenu compte de ses inquiétudes. La Chambre n'a cessé d'appuyer le

[Text]

consistently supported the use of effective competition as a principal tool in forming the economic structure of this country. It has consistently supported legislation relating to trade practices which are detrimental to the consumer. It has consistently supported, and is on record as supporting, the need for legislation prohibiting conspiracy or other unnatural ways of affecting supply or price in the marketplace. We have not, in terms of previous briefs, failed to recognize the need for an effective competition policy to protect the consumer in different ways. We are not opposed to reasonable regulations to legislation which creates that protective capacity on the part of the government, but we are opposed to what we see as a very substantial over-reach in this bill, and in all the previous bills, and to the provisions for surveillance, intervention and direction of economy. Let me take the two facets which are in the bill, both the consumer protection aspect and the intervention aspect. I must be careful how I phrase this. The protection aspect of the bill we support, in reasonable regulatory and legislative terms. We are not opposed at all to an effective competition policy, but we are very concerned that this legislation, and preceding drafts, have gone far beyond that need for consumer protection, to provide a capacity on the part of the bureaucracy to intervene in the process. That, too, will be to the detriment of the consumer.

**Senator Buckwold:** I support completely the philosophy expressed. I wanted to put my concern on the record.

**Senator Macnaughton:** There is one last point, Mr. Chairman, about the brief. On page 14, it deals with members of the competition board. That could be a vital instrument, for good reason.

**Mr. MacAllan:** We are particularly concerned, if the competition board should come into existence, that it be precedent-setting in its initial decisions and that the nature and composition of the board be such that it recognizes the realities of the marketplace.

**Mr. Younger:** I think we would completely endorse Professor Skeoch's comment on that subject.

**The Chairman:** I want to thank you very much for the presentation you have made this morning.

Before we adjourn, I should tell the member of the committee that on March 8, that is next week, we will be hearing the Canadian Manufacturers Association, the Canadian Federation of Agriculture and W. D. Stanbury of Vancouver, who is the author of quite a text on this subject. On March 15, we will hear the Canadian Construction Association. On March 22, we will hear Professor Skeoch and Bruce McDonald.

So we have quite a range projected ahead, which will undoubtedly cover every facet of the subject, consumer and manufacturer. In the meantime we most likely will be sitting

[Traduction]

recours à une concurrence efficace comme principal moyen d'édifier la structure économique de ce pays. Elle a également toujours appuyé les lois relatives aux pratiques commerciales qui sont préjudiciables aux consommateurs. De tout temps la Chambre a appuyé, et cela a été consigné, la nécessité d'une loi interdisant les conspirations ou les pratiques artificielles qui agissent sur l'approvisionnement ou les prix du marché. Ainsi, dans les mémoires antérieurs nous n'avons pas manqué de reconnaître la nécessité d'une politique efficace de la concurrence qui protège le consommateur de diverses façons. Nous ne nous opposons pas à l'élaboration de règlements raisonnables, à l'adoption de lois qui en fait protègent le consommateur, mais par contre, nous nous opposons à ce que nous croyons être une exagération des pouvoirs qui figurent dans ce projet de loi ainsi que dans les projets de loi antérieurs, et aux dispositions portant sur la surveillance, l'intervention et le dérigisme économique. Permettez-moi de parler de ces deux aspects du projet de loi, l'aspect-protection du consommateur et l'aspect intervention-son. Il faut être prudent dans la façon de s'exprimer. Les dispositions en matière de protection soient établies en termes raisonnables tant du point de vue réglementation que du point de vue législatif. Nous ne nous opposons pas du tout à une politique de la concurrence efficace, mais nous éprouvons de graves inquiétudes en ce qui concerne cette loi et ses versions antérieures lesquelles, à notre avis, vont bien au-delà des besoins de protection du consommateur en accordant certaines prérogatives d'intervention à la bureaucratie, ce qui, disons les vont aussi au détriment du consommateur.

**Le sénateur Buckwold:** J'appuie complètement ce que vous venez de dire. Je voulais simplement vous faire part de mes inquiétudes pour qu'elles soient consignées.

**Le sénateur Macnaughton:** Un dernier point, monsieur le président, à propos du mémoire. Il est question, à la page 14, des membres de la Commission. Elle pourrait jouer un rôle important.

**M. MacAllan:** Si la Commission doit être créée, nous nous préoccupons particulièrement de savoir si elle constituera des précédents en prenant ses premières décisions et si sa nature et sa composition devra tenir compte des réalités du marché.

**M. Younger:** Je crois que nous sommes tout à fait d'accord avec les commentaires qu'a faits le professeur Skeoch à ce sujet.

**Le président:** Je voudrais vous remercier pour avoir comparu ce matin.

Avant de lever la séance, je voudrais dire aux membres du Comité que le 8 mars, c'est-à-dire la semaine prochaine, nous entendrons les représentants de l'Association canadienne des manufacturiers, de la Fédération canadienne de l'agriculture et W. D. Stanbury de Vancouver qui est l'auteur d'une fort bonne étude à ce sujet. Le 15 mars nous entendrons l'Association canadienne de la construction. Le 22 mars comparaitront le professeur Skeoch et Bruce McDonald.

Ainsi nous avons tout une gamme d'activités en perspective et il va sans dire que nous étudierons ce sujet à fond tant du point de vue des consommateurs que les manufacturiers. Dans



[Text]

on Thursday mornings, because we still have those two bills, S-2, the amendments to the Canadian Business Corporations Act, and S-3 the non-profit corporations bill. We want to get them out of the way as well.

**Senator Laird:** You mean we will be sitting tomorrow?

**The Chairman:** No. We will not sit tomorrow because the Quebec Bar Association representatives are not ready to appear on Bill S-2.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I want to ask you about the discussion going on now in the House on Senator Austin's motion that this committee should review the impact of the lower value of the Canadian dollar. He indicated that you, as chairman, had said that you would be pleased to have the committee do such a study, which is inherent in the motion. How will we ever get time to do as intensive a study as that, while carrying on all of the other important work of the committee?

**The Chairman:** You know, Senator Buckwold, I have found over my years in this committee that, if a matter is important enough, time makes itself available. We can find time. We can sit on Tuesdays, we can sit in the evenings, if there is an urgency. I thought at first, though, that you were going to raise the question of whether this committee is the proper committee to consider that matter.

**Senator Buckwold:** I would have led into that, yes.

**The Chairman:** I see some bidding has developed to have the subject matter referred to another committee.

**Senator Laird:** Let them have it.

**The Chairman:** I can tell you that I am not going to do any bidding for it. If it comes to us, it will come to us because the Senate says so.

It seems to me that there is a big difference between National Finance and the range of coverage in this committee, which covers not only taxation but banking, trade and commerce and natural resources, and covers those subjects specifically.

**Senator Cook:** Perhaps it should go to a special committee.

**Senator Walker:** Just one point, Mr. Chairman. It might be some consolation to the Chamber of Commerce to know that Bill C-13 would probably never have been drafted in this way had we known the present government's new stand on free enterprise. I know you will have that in your mind, sir.

**The Chairman:** I try to keep everything in my mind, Senator Walker.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'intervalle, il est plus que vraisemblable que nous siégerons jeudi matin car nous devons encore étudier deux projets de loi, S-2 modifications à la Loi canadienne sur les corporations et S-3, Loi sur les sociétés sans but lucratifs. Nous voulons en terminer l'étude le plus rapidement possible.

**Le sénateur Laird:** Voulez-vous dire que nous allons siéger demain?

**Le président:** Non, nous ne siégerons pas demain parce que les représentants de l'Association du Barreau du Québec ne sont pas prêts à comparaître sur le projet de loi S-2.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je veux vous poser certaines questions au sujet de la discussion qui a maintenant lieu à au Sénat portant sur la motion présentée par le sénateur Austin selon laquelle notre comité devrait étudier l'incidence de la dépréciation du dollar canadien. Il a déclaré que vous, en qualité du président, aviez dit que vous seriez heureux que le comité entreprenne une pareille étude qui est au demeurant implicite dans la motion. Comment allons-nous trouver le temps de faire une étude aussi approfondie alors que nous devons également nous consacrer aux autres tâches importantes de ce comité?

**Le président:** Sénateur Buckwold, Je me suis aperçu depuis les nombreuses années que je présidé ce comité, que si une question est suffisamment importante, nous avons toujours trouvé le temps. Et nous pourrions encore le trouver. Nous pouvons siéger le mardi, nous pouvons siéger en soirée en cas d'urgence. Premièrement, j'ai pensé que vous alliez soulever la question de savoir si ce comité est le plus indiqué pour étudier cette question.

**Le sénateur Buckwold:** Je l'aurais effectivement posée, oui.

**Le président:** Je crois m'apercevoir que certains sénateurs préféreraient renvoyer la question à un autre comité.

**Le sénateur Laird:** Laissons-en la responsabilité à un autre comité.

**Le président:** Je peux vous dire que je ne ferai rien de mon côté. Si la question nous échoit, c'est parce que le Sénat en aura décidé ainsi.

Il me semble qu'il y a une grosse différence entre les questions qui sont débattues par le Comité des finances nationales et celles dont s'occupe notre comité lequel traite non seulement des questions d'impôt mais également de banques, du commerce et de ressources naturelles. En effet, nous nous intéressons particulièrement à tous ces sujets.

**Le sénateur Cook:** Peut-être la question devrait-elle être étudiée par un comité spécial.

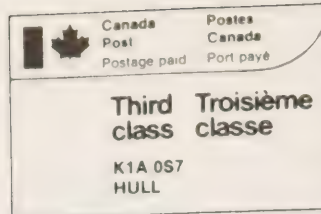
**Le sénateur Walker:** Encore une question, Monsieur le président. Peut-être cela apportera-t-il certaines consolations à la Chambre de commerce de savoir que le projet de loi C-13 n'aurait probablement jamais été élaboré de cette façon si nous avions connu l'attitude du gouvernement actuel face à l'entreprise privée. Je sais que vous aurez cela à l'esprit, Monsieur.

**Le président:** J'essaie d'avoir tout à l'esprit, sénateur Walker.

La séance est levée.







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Canadian Chamber of Commerce:*

Mr. D. H. MacAllan, Chairman, Corporate Affairs Committee, (Vice-President, Corporate Affairs, and General Secretary, Imperial Oil Limited);  
Mr. J. W. Younger, Member, Corporate Affairs Committee, (Vice-President, Secretary and General Counsel, Steel Company of Canada Ltd.);  
Mr. Harold Crosby, President;  
Mr. S. S. Hughes, Executive Director;  
Mr. Paul J. Mineo, Policy Manager; and  
Mr. David J. Gibson, Ottawa Manager.

### *La Chambre de Commerce du Canada:*

M. D. H. MacAllan, président, comité des Affaires corporatives, (vice-président, Corporations, et secrétaire général, la compagnie pétrolière Impériale Ltée);  
M. J. W. Younger, membre, comité des Affaires corporatives, (vice-président, secrétaire et conseiller général, Steel Company of Canada Ltd.);  
M. Harold Crosby, président;  
M. S. S. Hughes, directeur exécutif;  
M. Paul J. Mineo, directeur, orientation; et  
M. David J. Gibson, directeur, Ottawa.



Government  
Publications

Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

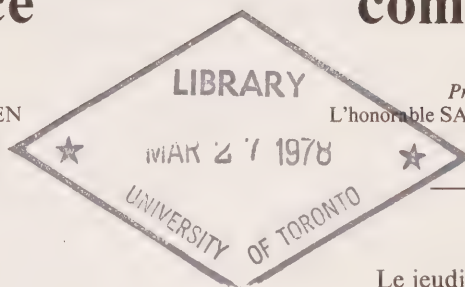
*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN



Thursday, March 2, 1978

Le jeudi 2 mars 1978

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Complete Proceedings on Bill S-9, intituled:

Délibérations complètes sur le bill S-9, intitulé:

“Canada-Malaysia Income Tax  
Agreement Act, 1978”

«Loi sur l'Accord Canada-Malaisie en matière d'impôt  
sur le revenu (1978)»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa West</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 28, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Everett, for the second reading of the Bill S-9, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and Malaysia and conventions between Canada and Spain, Canada and Liberia, Canada and Austria and Canada and Italy for the avoidance of double taxation with respect to income tax".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Perrault, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 28 février 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Everett, tendant à la deuxième lecture du Bill S-9, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord entre le Canada et la Malaisie et des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et le Libéria, le Canada et l'Autriche et le Canada et l'Italie, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Perrault, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 2, 1978  
(31)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following: Bill S-9 "An Act to implement an agreement between Canada and Malaysia and conventions between Canada and Spain, Canada and Liberia, Canada and Austria and Canada and Italy for the avoidance of double taxation with respect to income tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird and Walker. (9)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witness:*

*Department of Finance (Tax Policy Branch):*

Mr. Jean-Marc Déry, Tax Policy Officer.

Following discussion, it was *Agreed* that the document entitled "Status of Canada's Tax Treaties" be printed as Appendix "A" to these proceedings.

Following further discussion and upon motion of the Honourable Senator Buckwold, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment.

At 10:45 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 MARS 1978  
(31)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant: Bill S-9, «Loi de mise en œuvre d'un accord entre le Canada et la Malaisie et des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et le Libéria, le Canada et l'Autriche et le Canada et l'Italie, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird et Walker. (9)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoin:*

*Du ministère des Finances (Direction de la politique de l'impôt):*

M. Jean-Marc Déry, officier de la politique de l'impôt.

Après discussion, *il est convenu* que le document intitulé «Statut des traités d'imposition du Canada» soit joint aux présentes délibérations et en forme l'Appendice «A».

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Buckwold, *il est décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 10 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 2, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-9, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and Malaysia and conventions between Canada and Spain, Canada and Liberia, Canada and Austria and Canada and Italy for the avoidance of double taxation with respect to income tax" has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 28, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 2 mars 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-9, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord entre le Canada et la Malaisie et des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et le Libéria, le Canada et l'Autriche et le Canada et l'Italie, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu» a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 28 février 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 2, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-9, to implement an agreement between Canada and Malaysia and conventions between Canada and Spain, Canada and Liberia, Canada and Austria and Canada and Italy for the avoidance of double taxation with respect to income tax, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are dealing with one item, Bill S-9, which relates to tax agreements or conventions among the various countries named in the title—Malaysia, Spain, Liberia, Austria and Italy.

We have with us Mr. Jean-Marc Déry, a tax policy officer in the Department of Finance. As a basis for our inquiry this morning we are using some questions posed by Senator Grosart in the Senate on Tuesday. Mr. Déry was in the gallery while Senator Grosart was speaking, so he is quite aware of, and is familiar with, the questions. Unless some member of the committee suggests differently, we could deal with those questions first.

**Senator Walker:** Senator Grosart has asked me and my friend Senator Laird to ask certain questions of Mr. Déry. If there is any better way of doing it, I would be happy to oblige.

**The Chairman:** No, we can go through the questions in Senate *Hansard* and simply tick them off, if you like.

**Senator Walker:** Very good.

**The Chairman:** I cannot imagine wanting to listen to any voices, may I say, "realer" than yours and Senator Laird's.

**Senator Walker:** Mr. Déry, Senator Grosart's first question was an inquiry concerning those countries with which we have double taxation avoidance agreements and those with which we do not. We have been supplied this morning—presumably by you, Mr. Déry, and we are grateful for that—with a document entitled "Status of Canada's Tax Treaties," which indicates three categories: first, those in force; second, those signed by not in force yet; and, third, those under negotiation, or re-negotiation.

**The Chairman:** The third category really means re-negotiation, because some of the countries that appear in item No. 3 are also in No. 1.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, I would suggest that this document be included in the record of today's proceedings.

**The Chairman:** Yes, it should be included as an appendix. That would be the most expeditious way of dealing with the matter.

(For text of document, see Appendix.)

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce auquel a été déferé le projet de loi S-9, Loi de mise en œuvre d'un accord entre le Canada et la Malaisie et des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et le Libéria, le Canada et l'Autriche et le Canada et l'Italie, tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin nous étudions le projet de loi S-9 qui porte sur des accords ou des conventions fiscales passées avec divers pays nommés dans le titre du projet, à savoir, la Malaisie, l'Espagne, le Libéria, l'Autriche et l'Italie.

Nous accueillons ce matin M. Jean-Marc Déry, agent en politique de l'impôt du ministère des Finances. Notre étude se fonde ce matin sur des questions que le sénateur Grosart a posées au Sénat lundi dernier. M. Déry était dans la tribune lorsque le sénateur Grosart avait la parole et ces questions lui sont donc déjà bien connues. À moins qu'un membre du comité n'ait une autre proposition à faire, nous pourrions d'abord répondre à ces questions.

**Le sénateur Walker:** Le sénateur Grosart m'a demandé ainsi qu'à mon ami le sénateur Laird de poser quelques questions à M. Déry. S'il existe une meilleure façon de répondre à son vœu, je serais heureux de m'y conformer.

**Le président:** Non, nous pouvons lire les questions dans le *hansard* du Sénat et les cocher tout simplement, si vous le voulez.

**Le sénateur Walker:** Excellente idée.

**Le président:** Je ne puis imaginer qu'on veuille écouter des voix pour ainsi dire plus «réelles» que la vôtre et celle du sénateur Laird.

**Le sénateur Walker:** M. Déry, la première question du sénateur Grosart vise les pays avec lesquels nous avons conclu des accords pour éviter la double imposition et ceux avec lesquels nous n'en avons pas. Ce matin, on nous a remis et je suppose que c'est grâce à vous M. Déry, un document intitulé «L'État des négociations fiscales du Canada», qui mentionne trois catégories d'accords: d'abord ceux qui sont en vigueur, puis ceux qui sont signés sans être en vigueur, enfin ceux qui font l'objet de négociations ou de renégociations.

**Le président:** Dans le troisième cas, il s'agit en fait de renégociations étant donné que certains des traités figurant dans cette catégorie apparaissent aussi dans la première.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, je propose que l'on incorpore ce document au procès-verbal de nos délibérations d'aujourd'hui.

**Le président:** Oui, il figurera en annexe et c'est la meilleure façon de répondre à votre requête.

(Pour le texte du document voir l'Appendice.)

[Text]

**The Chairman:** Just to clarify, I think it should be indicated on the record that you have put really two questions—namely, with what countries do we have double taxation avoidance agreements, and what are the countries with which we do not have such agreements? Mr. Déry, could you clarify item No. 2 on the document we have been referring to, item No. 2 being those tax treaties which have been signed but are not yet in force?

**Mr. Jean-Marc Déry, Tax Policy Officer, Department of Finance:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is there any significance to that “not yet in force” aspect? Are there countries with which we simply have no agreements or negotiations going on whatever?

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, yes, there are no negotiations going on at all with countries not listed on this piece of paper. There are about 70 to 75 countries with which we have no negotiations and with which we have no tax treaties.

With respect to item 2, these eight conventions are all of the conventions which have been signed since the fall of 1976, but which require the passage of legislation by Parliament before they can be ratified and put into force. In the case of Morocco you will note that there is a reference to Bill C-12. Bill C-12 was sanctioned on June 29 of last year. So there is a law in Canada in effect to make that treaty work. However, before the treaty can become operative or can be applied or used, the two countries must exchange instruments of ratification. And so, until such time as that is done, the treaty is there and is law, but it cannot be used.

**The Chairman:** This document, the “Status of Canada’s Tax Treaties”, does not then include countries with which we have neither an agreement nor an agreement under re-negotiation nor a signed agreement which is not yet in force?

**Mr. Déry:** That is right, Mr. Chairman.

**Senator Desruisseaux:** Mr. Déry, included in item No. 2 is the Federal Republic of Germany, but it is also included under item No. 3.

**The Chairman:** The explanation of that is that you will find some of the same countries in items 1, 2 and 3. Under item 1 they would be agreements that are in force, and they may well be the current agreements and may antedate our tax reform legislation. In item No. 3 some of the agreements that are included under item 1 are under re-negotiation to bring them up to date in relation to our tax structure. In item No. 2 some of them that have not as yet been re-negotiated, and so are not completely effective, are at the stage of having been signed but are not yet in force.

**Senator Cook:** Are there any countries with which it would be desirable to have treaties or conventions, but with which we do not have any?

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, I will say yes. There are several countries with which we would very much like to have a tax treaty. However, it has not been possible to get down to doing that yet. There are some countries which do not want to have tax treaties at all, even though we would like to have one with them. There are many countries in that situation, in fact.

[Traduction]

**Le président:** Par souci de clarté, je crois qu’il faudrait noter dans le procès-verbal que vous avez en fait posé deux questions, à savoir quels sont les pays avec lesquels nous avons signé des traités tendant à éviter les doubles taxations en matière d’impôt et quels sont ceux avec lesquels nous n’en avons pas signé. M. Déry, pourriez-vous nous donner des éclaircissements sur la deuxième catégorie de traités dont nous parlons, c’est-à-dire sur les traités fiscaux signés mais non encore en vigueur?

**M. Jean Marc Déry, agent de politique de l’impôt, ministère des Finances:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Que signifie exactement l’expression «pas encore en vigueur»? Y a-t-il des pays avec lesquels nous n’avons tout simplement aucun accord ou aucune négociation en cours?

**M. Déry:** Aucune négociation n’est en cours, monsieur le président, avec les pays qui ne figurent pas dans ce document. Il y a quelque 70 ou 75 pays avec lesquels nous n’avons pas de négociations ou de convention fiscale.

Les huit conventions mentionnées au paragraphe 2 sont les seules qui ont été signées depuis l’automne 1976, mais elles doivent être approuvées par le Parlement avant d’être ratifiées et d’entrer en vigueur. Dans le cas du Maroc, vous noterez que l’on fait allusion au projet de loi C-12 qui a été adopté le 29 juin dernier. Le Canada a donc adopté une loi qui ratifie ce traité. Cependant, avant que ce traité n’entre en vigueur et qu’il ne soit appliqué, les deux pays doivent échanger les textes de ratification. Ce traité, même ratifié, ne pourra entrer en vigueur, que lorsque nos deux pays auront accompli ces formalités.

**Le président:** Le document intitulé «Statut des conventions fiscales canadiennes» ne comprend donc pas les pays avec lesquels nous ne négocions pas ou ne renégocions pas une entente, ou avec lesquels nous n’avons pas une entente écrite en vigueur.

**M. Déry:** C’est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Desruisseaux:** M. Déry, la République fédérale d’Allemagne figure à la fois aux paragraphes 2 et 3.

**Le président:** Certains pays se retrouvent dans les paragraphes 1, 2 et 3. Les pays qui figurent dans la catégorie 1 peuvent avoir des ententes qui sont en vigueur actuellement et qui précèdent notre réforme fiscale. Dans la catégorie 3, certaines des ententes qui figurent dans la catégorie 1 sont en voie de renégociation pour les modifier en fonction de notre nouvelle structure fiscale. La catégorie 2 comprend les traités qui n’ont pas encore été renégociés et qui ne sont donc pas complètement valides ou qui ont été signés, mais ne sont pas encore en vigueur.

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il d’autres pays avec lesquels nous devrions conclure des traités ou des conventions dans ce domaine?

**M. Déry:** Je crois que oui, monsieur le président. Nous aimerions beaucoup négocier une convention fiscale avec plusieurs autres pays. Cependant, il a été impossible de le faire. Certains pays refusent de conclure des traités malgré notre désir. En fait, de nombreux pays sont dans cette situation. Nous aimerions conclure des conventions fiscales avec tous les



[Text]

Every country where there is some Canadian investment or where Canadians go to work is a potential tax treaty partner.

**Senator Cook:** What would be some of the general reasons underlying the non-desire of these countries to have an agreement with us?

**Mr. Déry:** Some countries have chosen, for example, simply not to have tax treaties with anybody. They do not have one single tax treaty. Therefore, they are, in their own legislation, still at the point of having to decide whether they want to go forward and have tax treaties or not. As an example, Mexico is on the list of negotiations. We had two or three rounds of negotiations with them, and tried to explain the advantages of the treaty and convince them that they should join this club of tax treaty partners, but they have not entered into any treaty yet and have not decided whether they will do so in the future. So there is no treaty, until such time as they make a decision on the question. Although we make every effort to enter into one, it takes two countries to conclude a treaty.

**Senator Walker:** Returning to our original exhibit, which will form an appendix, do I understand that in item number 2, under the title of "Signed but not in force yet", there are five countries which will, on the passage of this bill, be added to No. 1, the countries with which treaties are in force? Those five countries are Malaysia, Spain, Liberia, Austria and Italy.

**Mr. Déry:** Eventually, I would say, Mr. Chairman; not on the passage of the bill itself. They would remain under item No. 2 until such time as, first, the bill is sanctioned and, second, the instruments of ratification are exchanged with those countries. That is why we have included Morocco C-12 which bill was passed over nine months ago. South Korea also is included, because the treaty is not yet operative in Canada. The reason Germany is repeated in items 1, 2 and 3, as you have already pointed out, is that the one under item No. 1 is a pre-tax reform treaty. The old treaty, which was re-negotiated and signed in early 1976, has to be re-negotiated. That is why it also appears in item 3. The Germans have changed their tax system in the meantime, after the signing of the convention, and some of the provisions will have to be re-negotiated. That is why it is under "re-negotiation".

**Senator Walker:** In that connection, will you tell me why the Malaysian treaty is referred to as an "agreement" throughout and the others are referred to as "conventions"? What is the difference?

**The Chairman:** Senator Walker, this clarification may be needed: In item No. 2 there are eight countries with which there are signed agreements which are not yet in force. Five of those countries are the countries that are covered by Bill S-9.

**Senator Walker:** Yes, that is what we put on the record a moment ago; thank you.

**The Chairman:** I did not wish to interrupt your question.

**Senator Walker:** No, go ahead; I am always very happy to have your helpful suggestions and I appreciate that very much.

[Traduction]

pays où travaillent des Canadiens et où sont investis des fonds canadiens.

**Le sénateur Cook:** Quelles sont les raisons générales qui justifient le refus de ces pays de conclure des ententes avec nous?

**M. Déry:** Certains pays ont décidé, par exemple, de ne pas conclure de convention fiscale. Ils sont indécis au sujet de ces traités. Ils se demandent encore s'ils devraient en conclure ou non. Le Mexique, par exemple, figure sur la liste des négociations. Nous avons eu deux ou trois séries de négociations avec des représentants de ce pays et nous avons essayé de leur expliquer les avantages d'un traité, et de les convaincre qu'ils devraient joindre le club des partenaires qui ont signé des conventions fiscales, mais ils n'en ont conclu aucune jusqu'à maintenant et n'ont pas encore décidé s'ils ont l'intention de le faire dans l'avenir. Il n'y a donc pas de traité jusqu'à ce qu'ils prennent une décision à ce sujet. Nous ne pouvons rien faire d'autre puisqu'il faut deux pays pour conclure un traité.

**Le sénateur Walker:** Pour revenir au document initial qui sera inclu en annexe, dois-je comprendre que les cinq pays énumérés dans la catégorie 2 sous le titre «traité signé mais pas encore en vigueur» seront ajoutés à la catégorie 1 qui comprend les pays avec lesquels les traités entreront en vigueur lors de l'adoption du projet de loi. Ces pays sont la Malaisie, l'Espagne, le Libéria, l'Australie et l'Italie.

**M. Déry:** Éventuellement, monsieur le président, mais pas dès l'adoption du projet de loi. Ils demeureront dans la catégorie 2 jusqu'à ce que, premièrement, le projet de loi reçoive la sanction royale et, deuxièmement, que nous échangeons avec ces pays les textes de ratification. C'est pourquoi nous avons inclu le Maroc dans le bill C-12, qui a été adopté il y a plus de neuf mois. La Corée du Sud est également visée parce que le traité n'est pas encore appliqué au Canada. Voici la raison pour laquelle l'Allemagne se trouve sous les rubriques numéros 1, 2 et 3, comme vous l'avez mentionné: le traité figurant sous la rubrique n° 1 est un traité de réforme sans impôt. L'ancien traité qui a été renégocié et signé au début de 1976 doit être renégocié. C'est pourquoi ce pays se trouve également sous la rubrique n° 3. Les Allemands ont changé leur système d'imposition entre temps, après la signature de la convention et certaines dispositions devront être renégociées. C'est pourquoi elle figure sous la rubrique «renégociation».

**Le sénateur Walker:** A ce propos, pourriez-vous me dire pourquoi le traité de la Malaisie est appelé «entente» tout au long du texte et pourquoi tous les autres traités sont appelés «convention». Quelle est la différence?

**Le président:** Sénateur Walker, voici une explication: sous la rubrique n° 2, figurent huit pays qui ont tous signés des ententes qui ne sont pas encore en vigueur. Cinq de ces pays sont ceux qui sont couverts par le bill S-9.

**Le sénateur Walker:** Oui, c'est ce que nous avons fait inscrire au compte rendu il y a un moment, merci.

**Le président:** Je ne voulais pas interrompre votre question.

**Le sénateur Walker:** Non, non, allez-y. Je suis toujours très heureux d'avoir vos suggestions et les apprécie beaucoup.

[Text]

Before I leave that point, would you answer the question as to the difference between an "agreement" and a "convention"?

**The Chairman:** Did you have a question, Senator Laird?

**Senator Laird:** No; I was going on to the next point.

**The Chairman:** If it is something that has not yet been dealt with, Senator Walker can go ahead.

**Senator Laird:** Yes, it has yet to be dealt with, so I would like to hear the answer to Senator Walker's question.

**Senator Walker:** We are taking turns.

**The Chairman:** Yes; I had raised the point with Mr. Déry as to the tax "agreement" and the tax "convention".

**Senator Walker:** I would prefer to have your answer on the record, then.

**The Chairman:** He is the voice of the author, from the Department of Finance. The only place where any attention might be paid to me would be in court. Go ahead, Mr. Déry.

**Senator Walker:** Modesty never does any harm, Mr. Chairman.

**Mr. Déry:** As I see it, Mr. Chairman, as you pointed out, there is a difference in these treaties. One is called an agreement and the others are called conventions. Basically, the reason for using "agreement" with Malaysia is because Canada and Malaysia are both members of the Commonwealth. It has been the practice in the past for some people to argue that in the case of two Commonwealth countries having the same head of state, the same Queen, Her Majesty, cannot conclude a "convention" with herself; she can conclude an "agreement", but not a convention. However, this practice is not followed too much any more. In Canada we have taken the attitude that we are easy; we are prepared to use "agreement" if it is the wish of the other country, or "convention". In fact, most of the treaties we will have with the other countries will be "conventions".

**Le sénateur Walker:** Il n'y a pas beaucoup de différence.

**M. Déry:** Non, il n'y a pas beaucoup de différence.

**Le sénateur Laird:** Il n'y en a pas beaucoup!

**M. Déry:** Non.

**The Chairman:** Do you mean whether you call it a tax agreement or a tax convention we will accept it in Canada either way, depending upon what the other country wishes to term it?

**Mr. Déry:** That is right.

**Senator Laird:** A very interesting point has been raised by Senator Grosart, in which he quotes a subclause of clause 2, which says:

In the event of any inconsistency between the provisions of this Part, or the Agreement, and the provisions of any

[Traduction]

Avant de passer à autre chose, pourriez-vous répondre à ma question quant à la différence qu'il y a entre «accord» et «convention»?

**Le président:** Est-ce que vous aviez une question, sénateur Laird?

**Le sénateur Laird:** Non, j'allais passer au point suivant.

**Le président:** Si c'est quelque chose qui n'a pas déjà été traité, le sénateur Walker peut poursuivre.

**Le sénateur Laird:** Non, cela n'a pas encore été traité. J'aimerais donc entendre la réponse à la question du sénateur Walker.

**Le sénateur Walker:** Nous parlons chacun à notre tour.

**Le président:** Oui, j'avais déjà soulevé la question avec M. Déry, quant à l'accord et à la convention en matière d'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Walker:** Je préférerais que votre réponse soit inscrite au compte rendu dans ce cas.

**Le président:** Il parle au nom de l'auteur, du ministère des Finances. Le seul endroit où l'on prêterait attention à ce que je dis, ce serait en justice. Allez-y, monsieur Déry.

**Le sénateur Walker:** La modestie ne tue personne, monsieur le président.

**M. Déry:** Comme je vois la chose, monsieur le président, comme vous l'avez fait remarquer, il y a une différence dans ces traités. L'un est appelé accord et les autres convention. En fait, monsieur le président, la raison pour laquelle on utilise «accord» avec la Malaisie, c'est parce que le Canada et la Malaisie font tous deux partie du Commonwealth. Il était d'usage dans le passé, pour certaines personnes, de prétendre que deux pays du Commonwealth ayant le même chef d'État, la même reine, Sa Majesté ne pouvait conclure de convention avec elle-même. Elle pouvait conclure un accord, non une convention. Cependant, cet usage n'est plus tellement suivi à l'heure actuelle, et au Canada nous avons adopté la solution de la facilité. Nous sommes prêts à utiliser le mot «accord» si tel est le désir de l'autre pays, ou «convention». En fait, la plupart des traités que nous signerons avec les autres pays, seront des «conventions».

**Senator Walker:** There is not much difference.

**Mr. Déry:** No, there is not much difference.

**Senator Laird:** Indeed, there is not.

**Mr. Déry:** No.

**Le président:** Voulez-vous dire que vous l'appeliez un accord ou une convention en matière d'impôt sur le revenu, nous l'accepterons d'une façon ou de l'autre au Canada, selon ce que l'autre pays décidera?

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Laird:** Un point très intéressant a été soulevé par le sénateur Grosart dans lequel il cite un paragraphe de l'article 2, lequel stipule:

(2) La présente Partie et l'Accord s'appliquent dans la limite des cas d'incompatibilité avec toute autre loi ou règle de droit.



[Text]

other law, the provisions of this Part and the Agreement prevail to the extent of the inconsistency.

Then he goes on

**The Chairman:** That is clause 2 of Part I of the bill.

**Senator Laird:** Yes, that is right.

**The Chairman:** It is clause 2(2) of Part I of the bill, in relation to Malaysia. The same provision occurs in respect of the Parts that deal with the other countries which are the subject matter of the bill.

**Senator Laird:** That is right; that identifies it definitely. I am quoting from *Hansard* in order to save time. In any event, he raises the question as to the provincial jurisdictions and in what respect they may be affected. I do remember from the past, Mr. Déry, that we used to have trouble in the ILO, the International Labour Organization, with respect to entering into any agreements, because of the wide provincial jurisdiction in the labour field. However, with that background, what is your explanation as to how this subclause operates, and why are those words contained in it, and I quote again: "... and the provisions of any other law, ..."?

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, I am not sure that I could add very much to the answer that was given two years ago when Bill S-32 was studied by this committee. Basically, the tax treaties cover only the federal taxes. If you look at Article II of each of the treaties, where it specifies which taxes are covered by the convention, they are only federal taxes, taxes imposed by the Government of Canada.

**Senator Laird:** And that is stated in each convention, is it?

**Mr. Déry:** Yes, and in our view it is very clear that that covers only the federal taxes. It could be made clearer if one looks at the OECD model convention. The Organization for Economic Co-operation and Development has drafted a model convention for use by the member countries. The OECD suggests in the same article that provision be made so that it cover political subdivisions. All the Canadian treaties deleted this suggestion of the OECD simply because we do not have the jurisdiction to cover provincial taxes.

What I am trying to say is that the provincial taxes are not covered by the treaties. They are not directly affected by the treaty, so I cannot see how they could come into play.

**The Chairman:** Schedule I, Article II, paragraph 1, on page 8, states:

This Agreement shall apply to taxes on income imposed on behalf of each Contracting State, irrespective of the manner in which they are levied.

Article II, paragraph 2(b) states:

In the case of Canada: the income taxes imposed by the Government of Canada, (hereinafter referred to as "Canadian tax").

That limits the scope of authority of the legislation.

[Traduction]

Et il poursuit . . .

**Le président:** Il s'agit de l'article 2 de la partie I du bill.

**Le sénateur Laird:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Il s'agit du paragraphe 2(2) de la partie I du bill, en ce qui concerne la Malaisie et on retrouve la même disposition dans les autres parties traitant des autres pays qui font l'objet du bill.

**Le sénateur Laird:** C'est exactement exact. Je cite le *hansard* afin de gagner du temps. En tout cas, il soulève la question des compétences provinciales, comment elles peuvent être touchées. On se rappelle que par le passé, M. Déry, nous avions habituellement des problèmes avec l'OIT, l'Organisation internationale du travail, quand il s'agissait de conclure des accords et ce en raison des vastes compétences provinciales dans le domaine du travail. Toutefois, dans ce cadre, comment d'après vous ce paragraphe s'applique-t-il et pourquoi utilise-t-on ces mots et je cite: «... avec toute autre loi...»

**M. Déry:** Monsieur le président, je ne crois pas pouvoir ajouter beaucoup à la réponse qui a été donnée il y a deux ans lorsque le présent Comité étudiait le bill S-32. fondamentalement, les traités en matière d'impôt sur le revenu ne visaient que les impôts fédéraux. Si vous jetez un coup d'œil à l'Article II de chacun de ces traités, où l'on précise quels impôts sont visés par la convention, il s'agit exclusivement d'impôts fédéraux, d'impôts perçus par le gouvernement du Canada.

**Le sénateur Laird:** Et c'est précisé dans chaque convention?

**M. Déry:** Oui et à notre avis, il s'agit de toute évidence d'impôts fédéraux exclusivement. C'est C'est plus clair quand on se reporte à la convention type de l'OCDE. L'Organisation de coopération et de développement économiques a rédigé une convention-type que doivent utiliser les pays membres. L'OCDE propose dans le même article qu'une disposition soit ajoutée de façon à ce qu'il englobe les subdivisions politiques. Tous les traités canadiens ont supprimé cette proposition de l'OCDE simplement parce que nous n'avons aucune compétence en matière d'impôts provinciaux.

Ce que j'essaie de dire, c'est que les impôts provinciaux ne sont pas visés par les traités. Comme il ne sont pas directement touchés par le traité, je ne vois pas comment ils pourraient entrer en jeu.

**Le président:** L'Annexe I, Article II, paragraphe 1, à la page 8 stipule:

1. Le présent Accord s'applique aux impôts sur le revenu perçus pour le compte de chacun des États contractants, quel que soit le système de perception.

L'Article II, paragraphe 2b) stipule:

en ce qui concerne le Canada: les impôts sur le revenu qui sont perçus par le Gouvernement du Canada, (ci-après dénommés «impôt canadien»).

Cela définit l'étendue du pouvoir conféré par ce texte de loi.

[Text]

**Senator Laird:** That is exactly why I asked Mr. Déry whether each convention made it plain. Obviously, each convention does so.

**The Chairman:** There is a similar provision in the bill covering the other countries.

**Senator Laird:** In other words, we have no right to include political subdivisions.

**Mr. Déry:** That is a question I presume will arise later on, as reference to political subdivisions is made.

**The Chairman:** Senator Walker, I think that that explanation covers the fourth question Senator Grosart asked, when he referred to subclause 2(1) of the bill, dealing with the Agreement with Malaysia, and to the similar provisions in the agreements with the other countries. I believe we have conclusively dealt with that.

**Senator Walker:** The subject of royalties commences at page 18 of the bill. Senator Grosart wishes to know whether royalty payment or tax payment under provincial legislation can be covered. This bill tends to cover this, notwithstanding the exclusive legislative power of the provincial legislative in tax areas as well as in other areas. What do you have to say about that, Mr. Déry?

**Mr. Déry:** The purpose of paragraph 7 of Article XII of the Treaty with Malaysia is only to give a simple rule of source. It says that royalties will be deemed to be paid from Canada, a political subdivision, local authority or a resident of Canada. It is not a tax implication as such. It is only a rule to establish where the royalties come from.

I am not sure I understand the question, "Where does the provincial right of taxation come into play?" The provincial government does not have the right to levy a withholding tax on payments to non-residents, so it cannot be affected.

You will find the same source rule in Article XII—and in Article XI—of all the conventions. It is only to give a clear indication of where the royalties and interest should come from.

**The Chairman:** Senator Walker, it was section 7 on page 19 to which you referred?

**Senator Walker:** Yes, it was.

**The Chairman:** Of course, that is subject to paragraph 2 and the sections of the agreements to which I referred a few minutes ago. In other words, the royalty must be a royalty provided under the income tax law of each contracting state. I notice they talk about the payer and the payee receiving the royalty payment. I do not see how this could possibly apply to a provincial royalty. The provincial royalty would have to be direct taxation in the province, and the province does not have any authority to make indirect levies.

Taxation-wise, there is a big difference between the federal and provincial authority, and since this only deals with federal income tax, if the royalty is not covered by federal income tax provisions, then the agreement has no effect.

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** C'est précisément pourquoi j'ai demandé à M. Déry si chaque convention l'établissait clairement. Il semble bien que ce soit le cas.

**Le président:** Il existe dans le projet de loi une disposition semblable pour les autres pays.

**Le sénateur Laird:** Autrement dit, nous n'avons pas le droit d'inclure les subdivisions politiques.

**M. Déry:** C'est une question qui, je présume, se posera plus tard quand nous ferons référence aux subdivisions politiques.

**Le président:** Sénateur Walker, je pense que cette explication répond à la quatrième question que posait le sénateur Grosart, quand il faisait allusion au paragraphe 2(1) du projet de loi, qui porte sur l'Accord Canada-Malaisie, ainsi qu'aux dispositions semblables des conventions conclues avec d'autres pays. Je pense que nous avons obtenu une réponse à cette question.

**Le sénateur Walker:** Celle des redevances est traité pour la première fois à la page 18 du projet de loi. Le sénateur Grosart veut savoir si la législation provinciale peut couvrir le paiement des redevances ou des impôts. Ce projet de loi semble le faire, en dépit du pouvoir provincial exclusif dans le domaine fiscal et d'autres encore. Qu'avez-vous à répondre à cela, Monsieur Déry?

**M. Déry:** Monsieur le président, l'objet du paragraphe 7) de l'article XII de l'Accord Canada-Malaisie est d'établir une simple règle. On prévoit que les redevances seront considérées comme provenant du Canada, d'une subdivision politique, d'une collectivité locale ou d'un résident du Canada. Ce n'est donc pas une mesure fiscale comme telle. C'est simplement une règle permettant d'établir d'où proviennent les redevances.

Je ne vois pas bien à quel moment intervient le pouvoir de taxation provincial? Le gouvernement provincial n'a pas le droit de retenir un impôt sur des paiements effectués à des non-résidents. Il ne peut donc pas être touché.

Vous trouverez la même règle aux articles XI et XII de toutes les conventions. C'est tout simplement une indication précisant d'où les redevances doivent provenir.

**Le président:** Sénateur Walker, vous faisiez référence à l'article 7) de la page 19?

**Le sénateur Walker:** C'est juste.

**Le président:** Cela a trait à l'alinéa 2 et aux articles des conventions dont j'ai parlé il y a quelques minutes. Autrement dit, les redevances doivent être versées aux termes du droit fiscal de chaque État contractant. Je constate qu'on parle du débiteur et du créancier qui touche le paiement de redevances. Je ne vois vraiment pas comment il peut en être ainsi dans le cas d'une redevance provinciale. Cette dernière serait un impôt direct de la province, laquelle n'a aucun pouvoir de lever des impôts.

Du point de vue fiscal, il existe une différence entre les pouvoirs fédéral et provincial et comme il n'est ici question que d'impôt fédéral, si la redevance n'est pas couverte par les dispositions fiscales fédérales, l'accord n'a aucun effet.



[Text]

**Senator Walker:** So the whole point is covered in that answer.

**The Chairman:** While you might expect the word "royalties" should be clarified, I think it would be unnecessary to say "federal royalties", because the bill purports to cover only federal income tax.

**Senator Walker:** Under the provisions of the act, yes.

**Senator Laird:** The next point to which Senator Grosart referred, as it appeared in *Hansard*, is with regard to pensions and annuities. As I recall it, he required as to why Italy was given preferential treatment in that respect and no other country was included. What is your explanation of that? I know it is important to the large population of Italians and those of Italian descent, but could it not also be applied to other nationalities, such as the Ukrainians and those of Ukrainian descent?

**Mr. Déry:** The position of the Italian delegation was that the state of residence should have the exclusive right to tax pensions. Our position, of course, is somewhat the opposite. As a result, it was a question of negotiation. We were very far apart. We finally decided that it was better to have the treaty negotiated than have no treaty at all, with the result that we entered into this special clause with Italy.

We had a similar experience with some other countries mentioned in the negotiation list. Most of the pre-tax reform conventions had a provision which had the effect of exempting completely pensions paid by Canada to residents of other states. We have such a provision now with the Americans, the British, the Danes, and others. Because of the 1972 tax reform legislation, the Canadian policy in this regard was reversed. We had to get rid of those old articles, and in some cases we had to pay a price.

**Senator Laird:** That clears up one worry that Senator Grosart had, namely, that of Canadians entitled to a pension but residing in Florida. That is still in our Convention with the United States?

**Mr. Déry:** Yes.

**The Chairman:** As I read this, either the state paying the pension, or the state where the recipient of a pension may reside—either one or both—may impose taxes.

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** But there is a limitation provision found in Schedule I of the bill, limiting the imposition of tax to 15 per cent; that is, if the state in which the recipient of the pension is residing levies a tax on the amount of the pension, the limitation is 15 per cent.

**Mr. Déry:** At the source, Mr. Chairman, yes.

**The Chairman:** Looking at the Malaysian agreement, paragraph 2 under Article XVIII, states:

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Cette réponse règle donc toute la question.

**Le président:** Alors que vous espérez peut-être préciser le terme «redevance», je pense qu'il serait nécessaire de parler de «redevances fédérales», puisque le projet de loi n'a trait qu'à l'impôt fédéral.

**Le sénateur Walker:** En vertu des dispositions de la loi, c'est vrai.

**Le sénateur Laird:** L'autre question qu'a soulevée le sénateur Grosart, et qui a été publiée au *Hansard*, a trait aux pensions et aux rentes. Si je me souviens bien, il demandait pourquoi l'Italie bénéficiait d'un traitement préférentiel à cet égard, alors qu'aucun autre pays n'en bénéficie. Comment l'expliquer? Je sais que cela revêt une grande importance pour la nombreuse population italienne et ceux qui sont d'origine italienne, mais est-ce que ce traitement ne pourrait pas être étendu aux ressortissants d'autres nationalités, comme les Ukrainiens, ceux qui sont d'origine ukrainienne?

**M. Déry:** L'argument de la délégation italienne était que seul l'État où réside le bénéficiaire devrait avoir le droit de percevoir un impôt sur les pensions. Notre position était évidemment contraire, ce qui nous a forcés à négocier. Nous envisageons la situation d'une manière bien différente. Enfin, nous avons décidé qu'il valait mieux négocier un traité que de ne pas en avoir du tout, de sorte que nous aurons adopté cet article spécial dans le cas de l'Italie.

Des cas semblables se sont produits avec certains autres pays énumérés dans la liste des négociations. La plupart des conventions antérieures à la réforme fiscale comportaient des dispositions qui exemptaient complètement les pensions versées par le Canada aux résidents d'autres États. Nos accords avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Danemark et d'autres pays comportent une disposition semblable. En raison de la loi sur la réforme fiscale de 1972, le Canada a adopté une politique contraire. Il nous fallait supprimer de vieux articles et, dans certains cas, cela a entraîné des déboursés.

**Le sénateur Laird:** Voilà qui jette un peu de lumière sur l'inquiétude du sénateur Grosart, qui craignait que les Canadiens résidant en Floride n'aient droit à une pension. Dans notre accord avec les États-Unis, il existe encore une clause à ce sujet, n'est-ce pas?

**M. Déry:** Oui.

**Le président:** Si j'interprète bien, c'est l'État versant la pension ou l'État où le bénéficiaire réside, ou les deux, qui peuvent percevoir un impôt.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Mais dans l'Annexe I du bill, on trouve une disposition limitative en vertu de laquelle le taux d'imposition ne peut pas dépasser 15 p. 100; autrement dit, si l'État dans lequel le bénéficiaire réside perçoit un impôt sur le montant de la pension, la limite est de 15 p. 100.

**M. Déry:** A la source, oui, monsieur le président.

**Le président:** Dans l'accord avec la Malaisie, on lit au paragraphe 2 de l'article XVIII:

## [Text]

2. Pensions arising in a Contracting State and paid to a resident of the other Contracting State may be taxed in the State in which they arise, and according to the law of the State. However, in the case of periodic pension payments, the tax so charged shall not exceed the lesser of

- (a) 15 per cent of the gross amount of the payment, and
- (b) the rate determined by reference to the amount of tax that the recipient of the payment would otherwise be required to pay for the year if he were resident in the Contracting State in which the payment arises.

So, if both states attempt to tax the pension earned in one state and enjoyed in the other, the state where the pension arises is limited in the amount of tax that it can impose.

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** Is there any limitation on the state where the pensioner is residing?

**Mr. Déry:** No.

**The Chairman:** In the case of Italy, as I see it, Canada has limited itself to the provisions set out in paragraph 2 of Article XVIII of the Convention with Italy.

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Laird:** Mr. Chairman, there was one other point that Senator Grosart wanted discussed and commented on. I am not sure that Mr. Déry is in a position to deal with this. Senator Grosart commended clause 17 of the bill, which requires the tabling of any order before both Houses of Parliament. Like most of us, Senator Grosart has always favoured some check on regulations, and it seemed very logical that these orders be placed before both houses, with Parliament then given an opportunity to object or concur.

Having said that, Senator Grosart wondered whether we could discuss the possibility, in general terms, of having that apply to all legislation. I do not know whether you care to comment on that, but it was something that Senator Grosart raised.

**The Chairman:** There is one thing that bothers me on this point, Senator Laird, and that is that Senator Lang, who sponsored the bill, did make some reference to some \$10,000 exemption. Senator Grosart, in commenting on that, quoted what Senator Lang said. The quote appears at page 379 of the *Debates of the Senate* of Tuesday, February 28, and is as follows:

There is one unusual aspect to this bill, however, in respect of the convention with Italy. I am sure it will be of great interest to Italo-Canadians to note that incorporated in this convention is an exemption of pensions up to \$10,000 a year paid from either Canada to Italy or, reciprocally, from Italy to Canada. I am glad to see this provision incorporated, because one of the great sources of

## [Traduction]

2. Les pensions provenant d'un État contractant et payées à un résident de l'autre État contractant peuvent être imposées dans l'État d'où elles proviennent et selon la législation de cet État. Toutefois, dans le cas de paiements périodiques d'une pension, l'impôt ainsi établi ne peut excéder le moins élevé des deux taux suivants:

- a) 15 p. 100 du montant brut du paiement, et
- b) le taux calculé en fonction du montant d'impôt que le bénéficiaire du paiement devrait autrement verser pour l'année s'il était un résident de l'État contractant d'où provient le paiement.

Donc, si les deux États tentent de percevoir un impôt sur la pension gagnée dans un État et reçue dans un autre, l'État dans lequel la pension est reçue est limité quant au montant d'impôt qu'il peut percevoir.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Existe-t-il une disposition limitative à l'égard de l'État de résidence du prestataire?

**M. Déry:** Non.

**Le président:** Si je comprends bien, dans le cas de l'Italie, le Canada s'est engagé à respecter les dispositions du paragraphe 2 de l'article XVIII de l'accord conclu avec ce pays.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, le sénateur Grosart voudrait aborder un autre point et y susciter peut-être quelques commentaires. Je ne suis pas certain que M. Déry soit en mesure d'en parler. Le sénateur Grosart a évoqué l'article 17 du bill, qui stipule que les décrets pris en vertu de l'article 16 doivent être déposés devant les deux Chambres du Parlement. Comme la plupart d'entre nous, le sénateur Grosart s'est toujours prononcé en faveur d'une sorte de contrôle des règlements, et il semble tout à fait logique que ces décrets soient déposés devant les deux Chambres, le Parlement ayant alors la possibilité de les contester ou de les accepter.

Ayant dit cela, le sénateur Grosart s'est demandé si nous ne pourrions pas discuter de la possibilité d'appliquer cette procédure à tous les textes législatifs. Je ne sais si vous voulez intervenir sur cette question, mais c'est celle qu'a posée le sénateur Grosart.

**Le président:** Quelque chose me tracasse dans cette question, sénateur Laird: c'est le fait que le sénateur Lang, qui est le parrain du bill, ait évoqué une exemption allant jusqu'à \$10,000. A ce propos, le sénateur Grosart a cité le sénateur Lang. La citation figure à la page 379 des *Débats du Sénat* du mardi 28 février 1978; elle est ainsi formulée:

Toutefois, ce bill comporte un aspect inusité, celui de la convention entre le Canada et l'Italie. Je suis certain que les Italo-Canadiens seront heureux de savoir que cette convention prévoit une exemption annuelle allant jusqu'à \$10,000 des pensions versées par le Canada à des citoyens italiens, ou vice versa. Je suis heureux de savoir que cette disposition a été adoptée parce que la population italo-



[Text]

strength and character in the City of Toronto is our vital Italo-Canadian population.

Would you point out to us where that exemption of \$10,000 is provided? Is it in the bill or is it in the schedule?

**Mr. Déry:** The first paragraph of Article XVIII, the pension article, on page 122, says:

1. Pensions arising in a Contracting State and paid to a resident of the other Contracting State may be taxed in that other State. However, such pensions may also be taxed in the first-mentioned Contracting State but only to the extent that the total amount thereof paid in any taxation year to a resident of the other Contracting State exceeds ten thousand Canadian dollars or twelve million Italian liras, whichever is the greater.

That is where the special case is expressly referred to in the treaty itself.

**The Chairman:** And this refers to any pensions—private pensions or government pensions?

**Mr. Déry:** They are all kinds of pensions. In the same article, on page 123, there is a provision for a pension from the Italian state, or a political subdivision, which would be taxable only in Italy, but that is something we have in many of the treaties.

**The Chairman:** There is no provision corresponding to this \$10,000 exemption, translated into so many lira, provided for in the Malaysian Agreement. And I take it it is not in any of the agreements with other countries except that with Italy?

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** That is a question of policy, and of course it is not for you to reason why.

**Mr. Déry:** I think it is basically the policy that we like to have an article along the line that you will find in the Malaysian treaty, that is, that Canada reserves its right to tax pensions but accepts to limit that right to 15 per cent, or the lowest rate that you could have under the domestic legislation. However, in the case of the negotiations with Italy, that was not satisfactory from their point of view, because they wished Canada not to tax the pensions at all. That is why we had to come to a compromise and give a special exemption in the case of that particular convention.

**The Chairman:** There is the same provision as that which you find in the other tax agreements and conventions, as to the rate of tax to be imposed by the contracting state where the pension is earned and paid.

**Mr. Déry:** That is right.

**The Chairman:** Do we conclude that Italy was more vocal or more adamant on this point than the other countries? Or was this a point that concerned Italy more than it did Malaysia, Austria, Liberia or Spain?

**Mr. Déry:** I would say, Mr. Chairman, it is mainly the last comment you made which applied in the case of Italy because they were very concerned about the taxation of pensions. They

[Traduction]

canadienne de Toronto est un élément de force et de caractère dans cette ville.

Pourriez-vous nous indiquer l'endroit où figure cette exemption de \$10,000? Est-ce dans le bill ou dans une annexe?

**M. Déry:** Le premier paragraphe de l'article XVIII, consacré aux pensions, qui figure à la page 122, est ainsi libellé:

1. Les pensions provenant d'un État contractant et payées à un résident de l'autre État contractant sont imposables dans cet autre État. Toutefois, ces pensions peuvent aussi être imposées dans le premier État contractant mais uniquement dans la mesure où leur montant total payé, au cours d'une année d'imposition, à un résident de l'autre État contractant excède le plus élevé des montants suivants: dix mille dollars canadiens et douze millions de lires italiennes.

C'est ce qui se passe lorsqu'un cas particulier est évoqué expressément dans le traité.

**Le président:** Et cela concerne toutes les pensions, les pensions privées ou les pensions versées par le gouvernement.

**M. Déry:** Il y a toutes sortes de pensions, monsieur le président. Dans ce même article, à la page 123, on trouve une disposition concernant les pensions versées par l'État italien ou par un service qui ne serait imposable qu'en Italie, mais c'est une disposition qui figure dans un grand nombre de traités.

**Le président:** Il n'y a pas, dans l'accord avec la Malaisie, de disposition correspondante à cette exemption de 10,000 dollars exprimée en lires. Je crois comprendre qu'il n'y en a pas non plus dans les accords avec d'autres pays, sauf dans celui conclu avec l'Italie?

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** C'est une question de politique, et ce n'est évidemment pas à vous de dire pourquoi.

**M. Déry:** Notre politique, comme vous le constaterez dans l'accord avec la Malaisie, c'est que le Canada se réserve le droit de taxer les pensions, mais accepte de limiter ce droit à 15 p. 100, taux le plus bas aux termes de la loi du pays. Cependant, dans le cas des négociations avec l'Italie, cela n'a pas été jugé satisfaisant par cette dernière, qui voulait que le Canada n'impose pas du tout les pensions. C'est la raison pour laquelle nous avons dû en arriver à un compromis et accorder une exemption spéciale dans le cas de cette convention.

**Le président:** On trouve dans les autres conventions et accords fiscaux la même disposition sur le taux d'impôt qu'exige l'État contractant où la pension a été gagnée et payée.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Devons-nous en conclure que l'Italie a été plus intransigente que d'autres pays sur ce point? Ou alors que ce point inquiétait l'Italie davantage que la Malaisie, l'Autriche, le Libéria ou l'Espagne?

**M. Déry:** C'est plutôt cela, monsieur le président, car l'Italie se préoccupait énormément de la taxation des pensions; en fait, elle aurait aimé que le Canada ne taxe pas du tout les

[Text]

would have liked to see Canada not tax pensions at all, and that is why we had to arrive at a compromise.

**The Chairman:** Of course, it is reciprocal; the exemption applies on the flow from Italy to Canada as well.

**Mr. Déry:** That is right.

**The Chairman:** Do you have any detail as to what the number of dollars or lira might be as between Canada to Italy and Italy to Canada, under this heading?

**Mr. Déry:** I am afraid not, Mr. Chairman. One of the reasons the Italians were so keen on getting something special was, as they informed us, that the movement of people is really from Canada to Italy. More people when they retire go back to Italy than there are Italians retiring and coming to retire in Canada. It might be the climate, as Senator Lang mentioned. The Italian authorities indicated the flow is really in their favour, and that is why they don't like Canada to touch these pensions.

**The Chairman:** Then, on the Canada to Italy flow you have two things; you have given the \$10,000 exemption, and you have also provided for a limit on the rate of tax on the pension, and that limitation would only apply above \$10,000.

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** There would be no tax up to \$10,000, and you have no detail as to how that would break, as between the amount up to \$10,000 and the amount over \$10,000 on the movement of pension money from Canada to Italy?

**Mr. Déry:** Unfortunately, the statistics on payment to non-residents—all kinds of payments—are not broken down by country, and therefore it is not possible to look at the real figures. You could look at a "guesstimate" on the flow of people, but as far as the actual figures are concerned, Revenue Canada does not have this detailed breakdown.

**The Chairman:** I suppose there is another answer; and that is that the flow—Canada to Italy—in relation to pensions would arise only after the pension had been earned. In other words, the right to receive it would develop while the person who was going to go to Italy eventually was still resident in Canada, and was entitled to the pension. So what this bill is saying is that, in the case of Italy, it refers to some person who is of Italian origin or who subsequently, after becoming entitled to the pension, moves to Italy. Does he have to be an Italian racially, or can any person become entitled to a pension in Canada and then establish resident in Italy, and get up to \$10,000 of exemption?

**Mr. Déry:** Yes, any person who becomes a resident of Italy could claim the benefit of that provision.

**The Chairman:** Then the provision is drawn more broadly than the basis on which it was argued for. It was argued on the basis that Italians can come to Canada and work and establish

[Traduction]

pensions. Et c'est pourquoi nous en sommes arrivés à un compromis.

**Le président:** Évidemment, l'exemption est réciproque.

**M. Déry:** C'est juste.

**Le président:** Avez-vous une idée du nombre de dollars ou de lires que comporteraient les échanges dans les deux sens entre le Canada et l'Italie sous cette rubrique?

**M. Déry:** Non, monsieur le président, l'une des raisons pour lesquelles l'Italie tenait tant à obtenir quelque chose de spécial, c'est que la circulation de personnes s'effectuait surtout du Canada vers l'Italie. Au moment de leur retraite, il y a plus de gens qui s'en vont en Italie que d'Italiens qui s'en viennent au Canada. C'est peut-être une question de climat, comme le sénateur Lang l'a mentionné. Mais les autorités italiennes ont indiqué que le mouvement est véritablement en leur faveur, et que c'est pour cela qu'elles n'aiment pas que le Canada touche à ces pensions.

**Le président:** Donc, pour ce qui est du mouvement du Canada vers l'Italie, il y a deux choses: une exemption de 10,000 dollars, et une limite du taux d'imposition de la pension, qui s'applique uniquement pour des montants supérieurs à 10,000 dollars.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** Pour un montant inférieur à 10,000 dollars, il n'y a pas d'imposition. Mais avez-vous des détails sur la répartition entre les sommes de plus de 10,000 dollars, et celles de moins de 10,000 pour ce qui est de la circulation du Canada vers l'Italie de fonds de pensions?

**M. Déry:** Malheureusement, les statistiques sur les paiements au non résidents—sur les divers types de paiements—ne sont pas répartis par pays; il est donc impossible d'examiner les chiffres véritables. Vous pourriez regarder une estimation approximative sur les mouvements de population, mais en ce qui concerne les chiffres exacts, Revenu Canada ne possède pas cette ventilation détaillée.

**Le président:** Je suppose qu'il y a une autre réponse; ceux qui quittent le Canada pour aller s'établir en Italie, en ce qui concerne les pensions, ne le feraient qu'une fois la pension acquise. Autrement dit, le droit à la percevoir serait acquis pendant que la personne qui aurait l'intention d'aller pour finir s'établir en Italie résiderait encore au Canada. Par conséquent, d'après le présent projet de loi, dans le cas de l'Italie, si une personne qui est d'origine italienne, ou qui ultérieurement, après avoir acquis le droit à la pension, veut aller s'établir en Italie, doit-elle être d'origine italienne, autrement dit, toute personne qui au Canada acquiert un droit à une pension, peut-elle aller s'établir en Italie, et obtenir une exemption jusqu'à concurrence de \$10,000?

**M. Déry:** Oui, toute personne qui devient un résident italien peut se prévaloir de l'avantage qu'offre cette disposition.

**Le président:** Par conséquent, la portée de la disposition est plus large que la base sur laquelle elle a été discutée. On est parti du fait que des Italiens peuvent venir au Canada, y



[Text]

their rights to pensions et cetera here and Italy wanted to protect them when they went back to Italy.

**Mr. Déry:** That was the basic reason, but the Italian authorities also welcome any other persons who go to retire in their country. The prime purpose of their position was addressed to the former Italian nationals, but they certainly welcome any people who wish to retire in a sunny country.

**The Chairman:** I think maybe another explanation is that for up to \$10,000 of the movement of pension the Italian government did not want anybody to exercise a right of taxation except the Italian government, and on that basis the tax would be less than if they were paying in each country. Therefore they get a chance, if they want, for a bigger bite.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, the way the dollar is acting now, I would like to know whether the \$10,000 exemption is monthly or yearly.

**Senator Walker:** Touché!

**The Chairman:** Is there anything further on that point?

**Senator Walker:** No, Mr. Chairman. I have finished.

**Senator Laird:** Are you willing to make any comment on the obligation of tabling all regulations for perusal and discussion by both houses? That is a general question and you may not be willing to give us the benefit of your views.

**Mr. Déry:** I am afraid, Mr. Chairman, that I cannot really comment on that suggestion. Perhaps it should be taken up in respect of other bills when then are presented.

**Senator Laird:** I thought that would be your attitude. I am not at all surprised.

**The Chairman:** Are there any other questions, Senator Walker? Does it appear that Senator Grosart posed some questions that we have not dealt with?

**Senator Walker:** Mr. Chairman, it is amazing how important this matter is, because Senator Grosart not only briefed myself and my friend Senator Laird, but apparently he spoke to you as well. Consequently, his speech has been well covered and all of his questions have been more than adequately answered. We are very much obliged. Incidentally, the next time that I am asked, I will find out whether two or three others have been coached first, in which event I will modestly desist from taking on this task.

**The Chairman:** You know, Senator Walker, this is not the first time this committee, or the chairman, has looked at tax conventions and agreements. We have a pretty good working knowledge. I remember that when Senator Haig was the Leader of the Government in the Senate and he was presented

[Traduction]

travailler et y acquérir un droit à pension et que le gouvernement italien a voulu protéger leur droit lorsqu'ils retournent en Italie.

**M. Déry:** C'était la raison fondamentale, mais les autorités italiennes accueillent également favorablement toute autre personne qui va prendre sa retraite dans leur pays. Leur position a visé avant tout à défendre les anciens nationaux italiens, mais elles encouragent certainement à s'établir chez elle toute personne qui désire prendre sa retraite dans un pays ensoleillé.

**Le président:** Il y a peut-être une autre explication. C'est que jusqu'à concurrence de \$10,000 du mouvement de pension, le gouvernement italien voulait être le seul à prélever l'impôt et sur cette base, ce dernier serait moins élevé que si le contribuable le versait dans chaque pays. Par conséquent, il a la possibilité, s'il le désire, de prélever un montant plus élevé.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, vu le cours actuel du dollar, je voudrais savoir s'il s'agit d'une exemption mensuelle ou annuelle de \$10,000.

**Le sénateur Walker:** Touché!

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser sur ce point?

**Le sénateur Walker:** Non monsieur le président. J'ai terminé.

**Le sénateur Laird:** Voulez-vous formuler des observations sur l'obligation de déposer tous les règlements pour qu'ils soient étudiés et discutés par les deux chambres? Il s'agit d'une question d'ordre générale, et il est possible que vous ne vouliez pas nous faire bénéficier de votre opinion.

**M. Déry:** Je crains, monsieur le président, de ne pas pouvoir formuler d'observations sur cette proposition. On devrait peut-être soulever cette question au sujet d'autres bills lorsqu'ils seront présentés.

**Le sénateur Laird:** Je pensais bien que vous adopteriez cette attitude. Je n'en suis pas du tout surpris.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser, sénateur Walker, à propos de certains aspects sur lesquels il semblerait que le sénateur Grosart a posé des questions que nous n'avons pas traitées?

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, cette question est d'une importance vitale car en plus de s'en entretenir avec moi et mon ami le sénateur Laird, le sénateur Grosart semble également en avoir discuté avec vous. Par conséquent, on a donné suite à son exposé et l'on a répondu à toutes ses questions de façon plus que satisfaisante. Nous en sommes très heureux. Incidemment, la prochaine fois qu'on me confiera une tâche, je tenterai de découvrir si deux ou trois autres ont été approchés avant moi et, le cas échéant, je refuserai modestement de mener à bien cette tâche.

**Le président:** Sénateur Walker, vous savez bien que ce n'est pas la première fois que ce Comité ou le président étudie des ententes ou des accords fiscaux. Nous sommes passablement expérimentés dans ce domaine. Je me souviens que, lorsque le sénateur Haig était leader du gouvernement au Sénat, on lui

[Text]

with a tax bill, a convention or agreement, he called on me to explain it.

**Senator Walker:** That was a good idea.

**The Chairman:** I said, "Well, that is fair game. I was going to talk on it, anyway."

**Senator Walker:** That is a good one!

**The Chairman:** Our Law Clerk has raised a question. He has written a letter to me which deals with the agreement with Malaysia. In his letter he says:

There appears to be a problem with the French text of Bill S-9 in so far as the agreement between Canada and Malaysia is concerned.

The problem relates to the French name of Malaysia as it appears in Part I and in Schedule I.

In 1963, the state of Malaya, which had won its independence from Great Britain in 1957, joined with the former British territories of Singapore, Sarawak and Sabah on the island of Borneo to form the new independent federation of Malaysia.

According to two French dictionaries that I have consulted (Larousse and Harrap's), Malaya, which is now part of the federation of Malaysia, is designated in French as *Malaisie*, and the federation of Malaysia is designated as *Malaysia*, the same name that it has in English.

I have not had time to check into this question any further, but I would suggest that the officials be asked in committee if the French text of the agreement as it is set out in Schedule I of the Bill is the authentic French version of the agreement as signed by the representative for the Government of Malaysia or a translation only. If it is a translation only, this could account for the error, if in fact there is an error.

Since the Law Clerk wrote this letter he has been talking to the departmental officials. Would you care to state the results of that discussion, Mr. du Plessis?

**Mr. R.L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Mr. Chairman, I have it only second-hand. My secretary was in touch with an official in the Pacific Affairs Division of the Department of External Affairs who informed her that "Malaisie" is correct. However, just before this meeting, I did have a brief conversation with our witness, Mr. Déry, and I believe he has an explanation he would like to give.

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, the translation of the agreement with Malaysia was done by the Department of Finance. The French version originally used "Malaysia" in French to translate "Malaysia." The Department of External Affairs, which is responsible for the final preparation of texts before they are signed, changed "Malaysia" to "Malaisie".

[Traduction]

avait présenté un projet de loi ou un accord portant sur la fiscalité. Il a fait appel à mes services pour que je lui fournisse des explications.

**Le sénateur Walker:** C'était une bonne idée.

**Le président:** Je lui ai dit que c'était de bonne guerre car j'avais de toute façon l'intention d'en parler.

**Le sénateur Walker:** Bien dit!

**Le président:** Notre secrétaire légiste a soulevé une question. Il m'a écrit une lettre traitant de l'accord conclu avec la Malaysia. Il écrit ce qui suit:

La version française du Bill S-9 semble poser un problème à propos de l'accord signé entre le Canada et la Malaysia.

La difficulté se situe au niveau de la traduction française de Malaysia qui figure à la Partie I et à l'Annexe I.

L'État de la Malaisie, qui avait acquis son indépendance de la Grande-Bretagne en 1957, s'est joint en 1963 aux anciens territoires britanniques de Singapour, Sarawak et Sabah dans l'île de Bornéo pour former la nouvelle fédération indépendante de la Malaysia.

Selon les deux dictionnaires français que j'ai consultés, (le Larousse et le Harrap's), le mot anglais Malaya, qui désigne un territoire qui fait maintenant partie de la fédération de Malaysia, se traduit en français par *Malaisie* et la fédération de *Malaysia* a le même orthographe en anglais et en français.

Je n'ai pas eu le temps de me pencher plus longtemps sur cette question, mais je proposerais que le Comité demande à des fonctionnaires si la version française de l'accord, dans sa forme actuelle à l'Annexe I du projet de loi, est la version française authentique de l'accord signé par les représentants du gouvernement de la Malaysia ou simplement une traduction. S'il s'agissait simplement d'une traduction, cela pourrait expliquer l'erreur, si on en a effectivement commise une.

Depuis que le secrétaire légiste a rédigé cette lettre, il s'est entretenu avec les fonctionnaires du ministère. Monsieur du Plessis, pourriez-vous nous donner les résultats de cet entretien?

**M. R. L. du Plessis, C.R., secrétaire légiste et conseiller parlementaire:** Monsieur le président, je ne tiens pas ces renseignements de première main. Ma secrétaire a communiqué avec un des fonctionnaires du Bureau des affaires du Pacifique du ministère des Affaires extérieures qui lui a dit que «Malaisie» est la forme à employer. Cependant, juste avant d'assister à cette séance, j'ai eu une brève conversation avec notre témoin, M. Déry, et je crois qu'il peut nous fournir des explications à ce sujet.

**M. Déry:** Monsieur le président, c'est le ministère des Finances qui a traduit l'accord conclu avec la Malaysia. La traduction française initiale utilisait le terme «Malaysia». Le ministère des Affaires extérieures, chargé de la version définitive des textes avant qu'ils ne soient signés, a changé «Malaysia» en «Malaisie».



[Text]

I raised the point with them and they indicated that although the dictionary definitions, and the situation since 1963, would lead one to conclude that "Malaysia" should be used instead of "Malaisie," nevertheless, the official name used in the United Nations is still "Malaisie," and that, therefore, is the one they prefer to use in the convention with Malaysia.

**Mr. du Plessis:** The important point I should like to know is whether the original, authentic French version signed by the representatives of Malaysia did in fact use the word "Malaisie".

**Mr. Déry:** Yes, it did.

**The Chairman:** What is the advice of our Law Clerk?

**Mr. du Plessis:** If the actual French version has been signed by the representatives of the Government of Malaysia, then presumably the Government of Malaysia is satisfied to have its French name appear as "Malaisie," and, if that is the case, then I suppose there is not much we can do about it.

**Senator Cook:** We are happy to hear that.

**The Chairman:** I think we would be right in assuming that when the Malaysian authorities signed this agreement they knew what they were doing and that when they signed it in the form in which it appears they were binding their country. We could make that assumption, I think—

**Mr. du Plessis:** . . . notwithstanding the fact that it is part of the French language to refer to the new federation as "la Malaysia" and the former state as "la Malaisie". This is the way both of them are referred to in the French language.

**The Chairman:** The point is that if the signature was repudiated at some time later, the benefits would be repudiated as well as the penal provisions and taxes. Certainly, so long as there is any benefit to Malaysia, whatever their legal name is, I do not think they will repudiate it.

Are there any other questions? There is one question that used to arise in the discussion of the original tax agreements; that antedates 1970. I remember one senator, Senator Roebuck, who always put the same question to me. There is a provision contained in this bill which authorizes the agreement, but then there is a provision contained also, as I understand it, under which by order in council there can be supplementary agreements to the main agreement which is ratified under the bill and which is a schedule to the bill. The question is, what is the principle? You may not be the person to answer this, but what is the principle under which supplementary agreements can be made by orders in council which would really have the effect of amending the schedule, and yet Bill S-9 approves of the agreement? I suppose you might argue that if Bill S-9 approves the agreement in the case of Malaysia, then it approves, in the agreement, the provisions of supplementary agreements, so that indirectly Parliament has ratified that provision.

**Senator Cook:** Is there any limitation on what a supplementary agreement can do?

[Traduction]

J'ai soulevé cette question au ministère où l'on m'a fait savoir que même si d'après les définitions des dictionnaires et compte tenu de la situation de la fédération depuis 1963, il faudrait utiliser «Malaysia» et non «Malaisie», le nom officiel utilisé aux Nations Unies étant encore ce dernier, les Affaires extérieures préfèrent s'y tenir pour l'Accord avec la Malaysia.

**M. du Plessis:** Un point important que je voudrais savoir, c'est si la première et authentique version française, signée par les représentants de la Malaysia utilisait le terme «Malaisie».

**M. Déry:** Oui.

**Le président:** Quel est le point de vue de notre légiste?

**M. du Plessis:** Si les représentants du gouvernement de la Malaysia ont signé la version française, c'est sans doute que ce pays ne s'oppose pas à ce que son nom en français soit orthographié «Malaisie», et, dans ce cas, je ne vois pas que nous ayons grand chose à faire à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Nous sommes ravis de vous l'entendre dire.

**Le président:** Nous pourrions donc supposer que lorsque les autorités de la Malaisie avaient signé cet accord, elles savaient bien ce qu'elles faisaient et elles n'ignoraient pas qu'en le signant sous la forme qui lui était soumise, elles engageaient leur pays. Je pense que nous pouvons faire une telle supposition.

**M. du Plessis:** Nonobstant le fait qu'en français on utilise le terme «Malaysia» pour parler de la nouvelle fédération, la «Malaisie» représentant l'ancien État. C'est ainsi qu'on utilise deux termes en français.

**Le président:** En fait, si plus tard la signature de l'Accord était désavouée, cela supprimerait les avantages aussi bien que les dispositions concernant les pénalités et les impôts. De toute évidence, aussi longtemps que la Malaysia—ou quel que soit le nom légal de ce pays—sera avantagée par cet Accord, je ne pense pas qu'elle le désavouera.

Y a-t-il d'autres questions? Il y en avait une qui se posait régulièrement lors de l'étude des premiers accords en matière d'impôt, ceux d'avant 1970. Je me souviens que le sénateur Roebuck me demandait toujours la même chose. Une disposition de ce projet de loi autorise l'accord, mais il y en a une autre selon laquelle, d'après mon interprétation il peut y avoir, en vertu d'un décret du conseil, des accords supplémentaires à l'accord principal ratifié conformément au projet de loi, et qui est une annexe de ce dernier. Il se pose une question de principe. Vous n'êtes peut-être pas la personne à qui je devrais m'adresser, mais je voudrais savoir selon quel principe des accords supplémentaires peuvent être établis par décret du conseil, alors qu'ils reviendraient en fait à modifier l'annexe, alors que le Bill S-9 autorise l'accord en question. Vous pourriez peut-être me dire que si le Bill S-9 autorise l'Accord dans le cas de la Malaisie, c'est qu'il autorise aussi des accords supplémentaires, de sorte qu'indirectement, le Parlement a ratifié cette disposition.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il quelques limites à la portée d'un accord supplémentaire?

[Text]

**The Chairman:** I would expect that the supplementary agreement would be intended to reflect the changes in the fiscal policy and approach to rates of taxation.

**Senator Cook:** I understand that, but is there, in fact, a limitation to what a supplementary agreement can do? Could a supplementary agreement materially change the main agreement?

**The Chairman:** It does seem to limp a little, but I believe the answer is that the bill ratifies the agreement and the agreement does provide for the supplementary agreements. Of course, if the parties do not agree to it, that can be the end of the agreement.

**Mr. Déry:** That is correct.

**Senator Buckwold:** May I ask a general question, not with respect to this bill, but for my own information, in relation to the provincial taxation, which is becoming a fairly significant part of our tax structure. If, for example, someone from Malaysia earned interest in Saskatchewan, I would assume that the Saskatchewan Government would want full collection of its share of whatever the taxes should be and that there is no tax arrangement; is that how it works?

**Mr. Déry:** In the case of interest, unless the Malaysian resident had a permanent establishment in the province, the province could not collect taxes. The provinces do not have the power to collect taxes on payments made to non-residents. The taxes that would be levied on that interest would be levied by the federal government only.

**Senator Buckwold:** But there would be a share due to the provinces; how would the province collect its share, or would it not get a share in that case?

**Mr. Déry:** They would not collect anything.

**Senator Buckwold:** How about dividends from investment in a company?

**Mr. Déry:** Then the provincial government under its own law could tax the company itself and when the dividends were paid, the same principle that we apply to interest would be followed. It is a payment from a resident of Canada to a non-resident. Therefore, it is only the federal government which can levy the withholding tax, as we term it, but the province maintains its own right to tax the company which is situated within its jurisdiction.

**Senator Buckwold:** Does this create any problems in our relationship with foreign countries?

**Mr. Déry:** Not really, Mr. Chairman. For example, if a company in a foreign country has a branch in one of the provinces, obviously the branch will pay provincial taxes on its profits and when these profits are repatriated to the mother country, or the mother country, usually the other government will recognize the taxes paid here at the federal and provincial levels.

[Traduction]

**Le président:** Il me semble que l'accord supplémentaire servirait à traduire les modifications apportées à la politique fiscale et aux méthodes d'évaluation des taux d'imposition.

**Le sénateur Cook:** Je comprends cela, mais existe-t-il en fait, une limite à la portée d'un accord supplémentaire? Pourrait-il effectivement modifier l'accord principal?

**Le président:** Cela me paraît un peu boiteux, mais je crois que le projet de loi ratifie l'accord et que ce dernier prévoit des accords supplémentaires éventuels. Naturellement, si les parties s'y opposent, cela peut mettre fin à l'accord.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je poser une question d'ordre général qui ne concerne pas ce projet de loi; j'aimerais avoir quelques éclaircissements au sujet de l'impôt provincial qui devient un élément assez important de notre système fiscal. Si par exemple un ressortissant de la Malaisie reçoit des intérêts en Saskatchewan, j'imagine que le gouvernement de cette province voudrait toucher toute la part qui lui revient des impôts à percevoir, sans qu'il y ait d'exonération fiscale temporaire. Est-ce ainsi que les choses se passent? Je ne devrais pas parler d'exonération fiscale temporaire, mais «d'accords» en matière d'impôts.

**M. Déry:** En ce qui concerne les intérêts, à moins que le résident malais ne soit établi en permanence dans la province, cette dernière ne peut percevoir d'impôts. Les provinces ne sont pas habilitées à imposer des versements faits à des non résidents. Seul le gouvernement fédéral peut imposer ces intérêts.

**Le sénateur Buckwold:** Mais une part de l'impôt reviendrait à la province; comment cette dernière la percevrait-elle, ou n'y aurait-elle pas droit dans ce cas?

**M. Déry:** Elle ne toucherait rien du tout.

**Le sénateur Buckwold:** Que serait la situation au cas où des dividendes proviennent d'un investissement dans une société?

**M. Déry:** Le gouvernement provincial pourrait alors imposer la société en vertu de ses propres lois, et lorsqu'elle verse des dividendes, le principe qui s'applique aux intérêts serait suivi. Il s'agit du versement d'un résident du Canada à un non résident. Ainsi, c'est seulement le gouvernement fédéral qui peut pratiquer la retenue à la source, comme nous le qualifions, mais la province a encore le droit d'imposer la société qui relève de sa compétence.

**Le sénateur Buckwold:** Cela complique-t-il nos relations avec les pays étrangers?

**M. Déry:** A vrai dire, non, monsieur le président. Ainsi, vous savez tous qu'une société étrangère qui possède une filiale dans une des provinces doit payer des impôts provinciaux sur les profits de sa filiale. Or, quand ces profits sont rapatriés dans le pays d'origine, ou quand ils retournent dans les coffres de la société mère, le gouvernement qui les régit tient habituellement compte des impôts payés aux niveaux fédéral et provinciaux.



[Text]

**Senator Buckwold:** So there really has not been a situation which has raised any major concern?

**Mr. Déry:** Not to my knowledge, senator.

**The Chairman:** Honourable senators, I believe I should call your attention to this, and I would like to have an explanation from Mr. Déry. I made reference to the supplementary provisions in the agreement. Those supplementary provisions occur only in the convention with Italy. I make reference to page 5 of Part VI of the general provisions contained in Bill S-9, the scheme of the bill being that the provisions ratify the execution of the agreement, Part I Malaysia, then Parts II, III, IV and V for the other different countries. There is nothing in those agreements dealing with supplementary agreements. However, there then is a Part VI which I take it is generally applicable to all the countries.

**Mr. Déry:** That is correct.

**The Chairman:** Not only to Italy. Parts I, II, III, IV and V govern the particular countries?

**Mr. Déry:** That is true.

**The Chairman:** And Canada, and the schedules are attached. However, in Part VI, which is entitled "Supplementary Agreements or Conventions" they go ahead and make what I would consider to be general law applicable to the five different countries. It starts by saying, on page 4 at the foot of the page, section 16:

16. (1) Subject to section 17, the Governor in Council may, by order, declare that any supplementary agreement between the Government of Canada and the Government of Malaysia, or any supplementary convention between the Government of Canada and the Government of Spain, Republic of Liberia, Republic of Austria or the Government of Italy intended to alter, revoke, replace or add to the Agreement set out in Schedule I, or the Conventions set out in Schedule II, III, IV or V, as the case may be, is approved by Canada and, when the order comes into force, that supplementary agreement or supplementary convention has the force of law in Canada during such period as, by its terms, the supplementary agreement or supplementary convention is in force.

If there is any inconsistency between the supplementary agreement and the general law, then the supplementary agreement or convention governs. There is, then the same provision with reference to the minister making regulations. I think that is the scheme of it. It is intended to be a statement of general law. I presume it also occurs in the schedule; is that right?

**Mr. Déry:** No, Mr. Chairman. As you pointed out, the first five Parts are the implementing provisions of each one of the treaties. Part VI is a general provision which applies to all five treaties. There is no need to have something in the treaty itself, because we are talking about the future.

For example, if there should be a change in the tax law of Malaysia next year and an amendment is required in the Malaysian agreement, then an Order in Council will be made

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Tout compte fait, aucun cas n'a suscité de problème majeur jusqu'à maintenant?

**M. Déry:** Pas à ma connaissance, Sénateur.

**Le président:** Honorables sénateurs, j'aimerais maintenant attirer votre attention sur un point que j'aimerais voir éclaircir par M. Déry. Les dispositions complémentaires contenues dans l'accord dont je parlais tout à l'heure, ne s'appliquent qu'à la convention signée avec l'Italie. Je vous renvoie à la page 5, c'est-à-dire à la partie VI des dispositions générales contenues dans le bill S-9. L'objectif du bill est de ratifier la mise en œuvre des accords, dans la Partie I avec la Malaisie, puis dans les Parties II, III, IV et V avec un certain nombre d'autres pays. Ces accords ne comportent pas de dispositions complémentaires. Puis, il y a la Partie VI qui, je présume, s'applique à tous les pays.

**M. Déry:** Exactement.

**Le président:** Et non uniquement à l'Italie. Les Parties I, II, III, IV et V s'appliquent aux pays visés.

**M. Déry:** C'est vrai.

**Le président:** Au Canada et aux annexes incluses dans le bill. Toutefois, la Partie VI, qui est intitulée «Accords ou conventions complémentaires» débute par l'énoncé d'une exigence législative commune aux cinq pays visés. Ainsi, au bas de la page 4, à l'article 16 on peut lire:

16. (1) Sous réserve de l'article 17, le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer que tout accord complémentaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Malaisie, ou toute convention complémentaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Espagne, de la République du Libéria, de la République d'Autriche ou le gouvernement de l'Italie, destiné à modifier, à abroger ou à remplacer l'Accord ou les Conventions dont le texte figure respectivement à l'annexe I ou aux annexes II, III, IV ou V, ou à y ajouter, est approuvé par le Canada; à l'entrée en vigueur du décret, cet accord complémentaire ou cette convention complémentaire a force de loi au Canada pendant la durée de validité prévue par son dispositif.

S'il y a contradiction entre l'accord complémentaire et cette règle générale, c'est l'accord ou la convention complémentaire qui prévaut. On retrouve ensuite la même disposition en ce qui concerne le pouvoir du ministre d'édicter des règlements. Je crois que c'est ainsi que le bill fonctionne. Il est d'abord un énoncé des règles générales. Je crois que la même chose s'applique à l'annexe, n'est-ce pas?

**M. Déry:** Non, monsieur le président. Comme vous l'avez fait remarquer, les cinq premières parties comportent des dispositions d'application pour chacun des traités. La Partie VI est une disposition générale qui s'applique aux cinq traités. Le traité n'a pas besoin de comporter de dispositions complémentaires, car elles sont futures.

Par exemple, s'il faut modifier le texte législatif dans le cas de la Malaisie l'an prochain, et qu'il faut apporter un amendement à son accord, le gouverneur en conseil rendra une

[Text]

and tabled in both Houses of Parliament. In that event there is a procedure whereby members could present a motion to revoke the order.

**Senator Cook:** Have you completed that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Except the point Mr. Déry has made. I think Senator Grosart commented on and approved the proposals in the agreements relating to an Order in Council being tabled containing a supplementary agreement or convention, and that it has to be tabled within so many days after the commencement of a session or during a session. Twenty senators may put the matter in issue in the Senate. Fifty members of the House of Commons may put it in issue in the House of Commons and there must be agreement for or against by both houses if the supplementary agreement is to become effective. I think that is well covered.

**Senator Laird:** We have ultimate control.

**Senator Cook:** I notice in the case of Canada that it refers to income tax imposed by the Government of Canada. I am wondering about the standing of the capital gains tax. What is that standing?

**Mr. Déry:** That is part of the Income Tax Act. There is only one act which covers all taxes.

**Senator Cook:** With due respect, it is not a tax on income. It certainly seems to me to be a rather skimpy way of covering capital gains tax.

**The Chairman:** Senator Cook, Parliament, in its wisdom, has included the capital gains tax in the Income Tax Act, and provided a special rate of tax for it, and when it applies and when it does not apply. So, if this bill dealing with agreements and conventions deals with the income tax law, it would include capital gain tax.

**Senator Laird:** It is attributed income.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Buckwold:** I move that the bill be reported without amendment.

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

ordonnance et la déposera devant les deux Chambres du Parlement. En ce cas, la procédure prévoit que les députés puissent présenter une motion pour révoquer l'ordonnance.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous terminé sur ce point, Monsieur le président?

**Le président:** Sauf le point soulevé par M. Déry. A mon avis, le sénateur Grosart a mentionné et approuvé les propositions contenues dans les accords relatifs au dépôt d'un décret contenant un accord supplémentaire; ce décret doit être déposé dans un délai de tant de jours après le début d'une session ou au cours d'une session. Vingt sénateurs risquent de soulever la question au Sénat. Cinquante députés vont probablement en discuter à la Chambre des communes et, pour que l'accord supplémentaire entre en vigueur, il faut que les décisions des deux chambres concordent. Je pense que c'est assez clair.

**Le sénateur Laird:** Nous avons le dernier mot.

**Le sénateur Cook:** Je remarque que dans le cas du Canada on parle d'impôt sur le revenu imposé par le gouvernement du Canada. Je me demande ce que veut dire le maintien de l'impôt sur les gains en capital?

**M. Déry:** Cela fait partie de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il n'y a qu'une seule loi qui porte sur tous les impôts.

**Le sénateur Cook:** Permettez-moi de vous faire remarquer qu'il ne s'agit pas d'un impôt sur le revenu. A mon avis, c'est certainement une mesure insuffisante pour recouvrir l'impôt sur les gains en capital.

**Le président:** Monsieur le sénateur, le parlement a, en toute sagesse, inclus l'impôt sur les gains en capital dans la Loi de l'impôt sur le revenu, et il a prévu un taux spécial d'imposition ainsi que les cas dans lesquels ce taux s'applique. Donc, si ce projet de loi relatif aux accords et conventions porte sur la Loi de l'impôt sur le revenu, il engloberait également l'impôt sur les gains en capital.

**Le sénateur Laird:** C'est un revenu qui est attribué.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Buckwold:** Je propose que le projet de loi soit rapporté sans modification.

**Les sénateurs:** Approuvé.

Le comité suspend ses travaux.





## APPENDIX "24-A"

## STATUS OF CANADA'S TAX TREATIES

## 1. In force

Australia	Norway
Belgium	Pakistan
Denmark	Philippines
Dominican Republic	Singapore
Finland	South Africa
France	Sweden
Germany, Federal Rep. of	Switzerland
Ireland	Trinidad and Tobago
Israel	United Kingdom
Jamaica	United States
Japan	
Netherlands	
New Zealand	

## 2. Signed but not in force yet

Austria ( <i>Bill S-9</i> )	Malaysia ( <i>Bill S-9</i> )
*Germany, Federal Rep. of	Morocco ( <i>Bill C-12</i> )
Italy ( <i>Bill S-9</i> )	Spain ( <i>Bill S-9</i> )
Liberia ( <i>Bill S-9</i> )	South Korea

3. Under negotiations (*Re-negotiations*)

*Australia	Mexico
Bangladesh	*Netherlands
Barbados	*New Zealand
Brazil	*Norway
*Denmark	Portugal
Egypt	Romania
*Finland	Senegal
*Germany, Fed. Rep of	Sri Lanka
Grenada	*Sweden
India	Thailand
Indonesia	Trinidad & Tobago
*Ireland	Tunisia
Ivory Coast	*U.K.
*Jamaica	*U.S.A.
Kenya	Yugoslavia
Leeward and Windward Islands and Belize	Zambia

\*Will eventually replace the one under 1.

March 2, 1978

## APPENDICE «24-A»

## STATUT DES TRAITÉS D'IMPOSITION DU CANADA

## 1. En vigueur

Australie	Norvège
Belgique	Pakistan
Danemark	Les Philippines
République Dominicaine	Singapour
Finlande	Afrique du Sud
France	Suède
République fédérale de l'Allemagne	Suisse
Irlande	La Trinité et Tobago
Israël	Royaume-Uni
La Jamaïque	États-Unis
Japon	
Les Pays-Bas	
Nouvelle-Zélande	

## 2. Signés mais pas encore en vigueur

L'Autriche ( <i>Bill S-9</i> )	Malaisie ( <i>Bill S-9</i> )
*République fédérale de l'Allemagne	Maroc ( <i>Bill C-12</i> )
Italie ( <i>Bill S-9</i> )	Espagne ( <i>Bill S-9</i> )
Libéria ( <i>Bill S-9</i> )	Corée du Sud

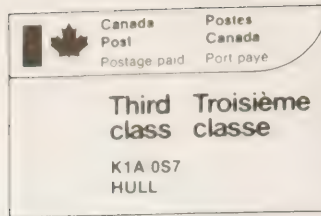
3. En voie de négociation (*re-négociation*)

*Australie	Mexique
Bangladesh	*Les Pays-Bas
La Barbade	*Nouvelle-Zélande
Brésil	*Norvège
*Danemark	Portugal
Égypte	Roumanie
Finlande	Sénégal
*République fédérale de l'Allemagne	Sri Lanka
Grenade	*Suède
Inde	Thaïlande
Indonésie	La Trinité et Tobago
*Irlande	Tunisie
La Côte d'Ivoire	*R.U.
*Jamaïque	*É.U.
Kénya	Yougoslavie
Les Îles Caraïbes et Belize	Zambie

\*Remplaceront éventuellement les pays mentionnés au paragraphe 1.

Le 2 mars 1978





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

*Department of Finance (Tax Policy Branch):*  
Mr. Jean-Marc Déry, Tax Policy Officer.

*Ministère des Finances (Direction de la politique de l'impôt):*  
M. Jean-Marc Déry, officier de la politique de l'impôt.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 8, 1978

**Issue No. 25**

### Fifth Proceedings on:

The study of the *subject matter*  
of Bill C-13  
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

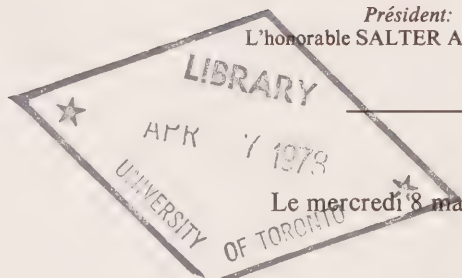
Le mercredi 8 mars 1978

**Fascicule n° 25**

### Cinquième fascicule concernant:

L'étude de l'*objet* du  
Bill C-13  
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES  
SUR LES COALITIONS)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:  
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to  
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming  
before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 8, 1978  
(32)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang and McIlraith. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Bell.

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. R. J. Cowling, and  
Mr. John F. Lewis.

*Witnesses:**The Canadian Manufacturers' Association:*

Mr. T. B. O. McKeag, Q.C., Chairman, Sub-Committee on Combines Legislation, (General Counsel, Shell Canada Limited);  
Mr. R. M. Snelgrove, Chairman, Legislation Committee (General Counsel, Ford Canada Limited);  
Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation Taxation and Technical Group; and  
Mr. D. H. Jupp, Ottawa Representative.

*The Canadian Federation of Agriculture:*

Mr. David Kirk, Executive Secretary;  
Mr. Dobson Lea, President;  
Mr. Glenn Flaten, First Vice-President; and  
Mr. François Lemieux, Legal Counsel.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 12 noon the Committee adjourned until Thursday, March 9, 1978, at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 MARS 1978  
(32)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à 9 h 30:

L'étude de l'objet du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang et McIlraith. (11)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bell.

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. R. J. Cowling; et  
M. John F. Lewis.

*Témoins:**L'Association des manufacturiers canadiens:*

M. T. B. O. McKeag, c.r., président, Sous-comité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, (conseiller général, Shell Canada Limited);  
M. R. M. Snelgrove, président, Comité des lois, (conseiller général, Ford Canada Limited);  
M. G. C. Hughes, directeur, Section des lois, impôts et questions techniques; et  
M. D. H. Jupp, représentant d'Ottawa.

*La Fédération canadienne de l'agriculture:*

M. David Kirk, secrétaire exécutif;  
M. Dobson Lea, président;  
M. Glenn Flaten, premier vice-président; et  
M. François Lemieux, conseiller juridique.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 9 mars 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 8, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two submissions this morning. The first one that we will be considering is from the Canadian Manufacturers' Association; the other being from the Canadian Federation of Agriculture.

Appearing for the Canadian Manufacturers' Association are: Mr. T. B. O. McKeag, Q.C., chairman of the Sub-Committee on Combines Legislation, and General Counsel, Shell Canada Limited; Mr. R. M. Snelgrove, chairman of the Legislation Committee, and General Counsel, Ford Canada Limited; Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation, Taxation and Technical Group, Canadian Manufacturers' Association; and Mr. D. H. Jupp, who is present in the audience and is the Ottawa representative of the association.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They are rather high-powered counsel, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Following our general practice, Mr. McKeag will make the opening statement.

**Mr. T. B. O. McKeag, Q.C., Chairman, Sub-Committee on Combines Legislation, Canadian Manufacturers' Association:** General Counsel, Shell Canada Limited: Thank you very much, Mr. Chairman.

Honourable senators, we have had the privilege of appearing before your committee on one previous occasion, when we were dealing with Bill C-42. On that occasion we believe we had an opportunity to deal in considerable detail with the points that concerned the Canadian Manufacturers' Association, so we believe that it is more appropriate on this occasion to reduce the number of points to which we wish to draw your attention. Therefore, the brief that you have in your hands is considerably shorter than our earlier one, but that is not to be taken, please, as an admission by us that the points that we have not dealt with have been settled to our satisfaction.

We are satisfied and pleased to see that some of the concerns that we had addressed do appear to have been resolved in Bill C-13. As an example, I would mention the elimination of the substitute action by the competition policy advocate.

I have been following with some interest the proceedings of your committee and, while I have received the proceedings of only two of the days, those being February 2 and 8, I recognize that your approach to some of the concerns raised by your adviser, Mr. Cowling, is very similar to our concern.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier la teneur du bill C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons deux présentations ce matin. La première sera celle de l'Association des manufacturiers canadiens et la deuxième, celle de la Fédération canadienne de l'Agriculture.

Les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens sont M. T. B. O. McKeag, C.R., qui est président du sous-comité sur les lois relatives aux coalitions et conseiller juridique principal de Shell Canada Limitée, M. R. M. Snelgrove, qui est président du Comité sur les mesures législatives et conseiller principal de Ford Canada Limitée, M. G. C. Hughes, directeur du Groupe sur la législation, sur l'impôt et sur les techniques du Comité de l'Association des manufacturiers. M. D. H. Jupp assiste également aux délibérations en tant que représentant de l'Association dans l'Outaouais.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit de conseillers nantis de pouvoirs assez importants, monsieur le président.

**Le président:** Comme nous le faisons habituellement, c'est à M. McKeag que nous demanderons de faire la déclaration préliminaire.

**M. T. B. O. McKeag, C.R., président, sous-comité sur la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, association des manufacturiers canadiens, conseiller juridique principal Shell Canada Limitée:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Honorables sénateurs nous avons déjà eu le privilège de comparaître devant votre comité lorsque nous étudions le bill C-42. Nous croyons que nous avons eu à ce moment l'occasion d'étudier très en détail les points intéressants l'Association des manufacturiers canadiens. Nous croyons donc qu'il est peut-être plus approprié pour l'instant de restreindre le nombre de points sur lesquels nous voulons attirer votre attention. C'est la raison pour laquelle le mémoire que vous avez entre les mains est beaucoup plus succinct que le précédent; n'allez toutefois pas croire, je vous en prie, que nous admettons par là que les points dont nous n'avons pas parlé ont été réglés à notre satisfaction.

Nous sommes satisfaits et heureux de constater que certaines des difficultés que nous avons fait ressortir semblent avoir été aplanies dans le bill C-13. Par exemple, je mentionnerais l'élimination de l'action indirecte de l'administrateur de la politique de la concurrence.

J'ai suivi avec un certain intérêt les délibérations de votre comité et, bien que je n'aie reçu les délibérations que de deux jours seulement, en l'occurrence celles du 2 et du 8 février, je reconnais que votre approche de certaines des préoccupations soulevées par votre conseiller, M. Cowling est très semblable à la nôtre.



[Text]

There was a reasonable amount of discussion, for example, with respect to the procedure of having an appeal to the cabinet. This is dealt with in Bill C-13, but we do not think that it looks right, if I can use such a non-technical word, for a review procedure to be operable in relation to a recommendation of the minister, whose office is in the same building as the senior staff who administer this particular act and whose office has such an appearance and reality of consanguinity.

**The Chairman:** In connection with that point, Mr. McKeag, the proceedings which may be the subject matter of a possible appeal would arise by reason of action by the competition policy advocate, who is part of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**Mr. McKeag:** Quite right, Mr. Chairman; I can adopt your words explicitly. I am raising this point because in the two transcripts of the proceedings that I have read, it did not appear to have been addressed, but I am sure that the committee did address itself to this question.

It is quite clear that it would be impractical for a minister, in the role of a senior department executive or boss, to adopt an attitude that is diametrically opposed to that recommended by his senior staff, which is what an appeal proceeding would be. But to come down to the technical point, I believe my interpretation of the review section is that the cabinet would not be empowered to deal with an "appeal", if I can call it that, if the minister said it was not his recommendation. The act clearly states that the cabinet may deal with it only on the recommendation of the Minister of Consumer and Corporate Affairs, and without taking any stand, by being completely neutral, I believe he has taken away the jurisdiction of the cabinet.

**Senator McIlraith:** That is a point which has arisen in the past; that is, what authority is there to bring a matter before the cabinet if the minister responsible for bringing it before the cabinet recommends against it? It has not been clarified in practice.

**Mr. McKeag:** In this context, I think the point is even more technically unfortunate because the act states quite explicitly that the right of appeal is only on the recommendation of the minister.

**Senator Macnaughton:** Mr. McKeag, would you mind explaining your reference to the National Transportation Act?

**Mr. McKeag:** Our understanding of that act—and we are not transportation experts, you will appreciate—is that a decision of the Commission may come before the cabinet on the initiative of any of the affected parties. So it could be the Minister of Transport, the railways, a shipper, or an interested party that brings it before the cabinet. All of these have the statutory right of access to the Privy Council.

In this particular case the aggrieved party has no right to appear, no right to be heard, and no right of access, either through a minister or by any other route.

[Traduction]

On a discuté de façon raisonnable, par exemple, de la procédure d'appel au Cabinet. On en parle dans le bill C-13, mais nous ne croyons pas qu'il soit correct, si je puis utiliser un terme ni technique ni juridique, que le recours à une procédure de révision soit associé à une recommandation du ministre, dont le bureau est situé dans le même immeuble que les bureaux des cadres supérieurs qui administrent cette loi particulière et dont le service a des liens si apparents de filiation.

**Le président:** À ce sujet, M. McKeag, les poursuites qui peuvent faire l'objet d'un appel possible découleraient d'une mesure prise par l'administrateur de la politique de la concurrence qui relève du ministère de la Consommation et des Corporations.

**M. McKeag:** C'est très juste, monsieur le président; je puis adopter vos paroles explicitement. Je soulève ce point, parce que dans la transcription des délibérations de votre comité que j'ai lues, on ne semble pas le faire allusion bien que je sois convaincu que le Comité s'est penché sur la question.

Il est tout à fait évident qu'il ne serait pas très pratique pour un ministre, exerçant les fonctions d'un cadre supérieur d'un ministère, d'adopter une attitude diamétralement opposée à celle que lui ont recommandée ses hauts fonctionnaires, or c'est ce qui se produirait dans le cas d'une procédure d'appel. Mais pour en revenir au point technique, je crois que mon interprétation de l'article concernant la révision est que le Cabinet ne se verrait pas conférer le pouvoir de poursuivre «un appel» si je puis m'exprimer ainsi, si le ministre avait déclaré que telle n'était pas sa recommandation. La loi stipule clairement que le Cabinet ne peut se charger de l'affaire que sur la recommandation du ministre de la Consommation et des Corporations. Sans prendre aucun parti. En restant entièrement neutre, je crois qu'il s'est accaparé la compétence du Cabinet.

**Le sénateur McIlraith:** C'est un point qui a été soulevé par le passé; c'est-à-dire, quelle autorité signalera une question à l'attention du Cabinet si le ministre qui devrait normalement le faire est d'avis contraire? Cela n'a pas été précisé en pratique.

**M. McKeag:** Dans ce contexte, je crois que ce point est encore moins clair parce que la loi stipule très explicitement que seul le ministre peut recommander le droit d'appel.

**Le sénateur Macnaughton:** M. McKeag, auriez-vous l'obligeance d'expliquer votre renvoi à la Loi nationale sur les transports?

**M. McKeag:** D'après ce que nous comprenons, et nous ne sommes pas des spécialistes dans le domaine du transport, vous vous en rendez compte, c'est qu'une décision de la Commission peut être soumise au Cabinet par l'une ou l'autre des parties en cause. Donc le ministre des Transports, les chemins de fer, un expéditeur, ou une partie intéressée pourraient la présenter au Cabinet. Un règlement leur confère à tous le droit d'accès au Conseil privé.

Dans ce cas particulier, la partie lésée ne dispose d'aucun droit de comparaître, d'aucun droit d'être entendue, ni d'aucun droit d'accès, soit par l'intermédiaire d'un ministre soit par tout autre intermédiaire.

[Text]

**Senator Macnaughton:** And the right of appeal to the foot of the throne in accordance with long parliamentary history?

**Mr. McKeag:** That is quite right. I noticed that the term "the foot of the throne" had been in your discussions.

Getting back to the position of the Canadian Manufacturers' Association, our view is that the cabinet is seized with a duty of governing a country and should not have to deal with "mini" matters.

I am aware of a FIRA situation where a competitor of the company which is my sole client was attempting to buy one service station at a price of \$350,000, but because of the structure of that particular act, the matter had to be dealt with by the cabinet and approved by a formal order in council.

Our view is that only major matters should have to go that route. It would be much more satisfactory, not only to the manufacturers for whom we speak today but to the very large number of counsel who are obliged to find certainty in this most convoluted and uncertain act, if provision were made for access to a court to open up section 28 of the Federal Court Act, and to give the right of access so that judges trained to listen to evidence could look at the decisions of the board, could look at the evidence before it, and decide whether, indeed, the finding of the board was compatible with the evidence and, we would hope, structurally they would have such rights as to send the matter back before the board for review in the manner in which it is done under our appellate processes.

**Senator Laird:** After that, would you favour an appeal to the cabinet under proper conditions?

**Mr. McKeag:** Speaking as a lawyer—and again, this is the dichotomy of representing my own particular profession as such and remembering that I speak on behalf of a very large number of manufacturers, including the biggest and smallest in the country—I must say that I am satisfied with what our judges will do for the bar.

**Senator Laird:** And you do not want it to go any further?

**Mr. McKeag:** That is correct. I must say that the consensus of the Canadian Manufacturers' Association is that major matters should be able to be dealt with on a political basis, and we recognize that one of the matters where access is given is in the case of divestitures.

**The Chairman:** Mr. McKeag, what you are advocating is exactly what we recommend. Were we reading your mind?

**Mr. McKeag:** I felt at home as soon as I commenced this morning, Mr. Chairman!

**The Chairman:** You will note that in our report we recommended an appeal similar to that provided in the National Transportation Act, and also an appeal to the Federal Court.

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Et le droit d'appel jusqu'aux plus hautes instances que lui confère la très longue tradition parlementaire.

**M. McKeag:** Oui, c'est exact. J'ai remarqué que vous aviez parlé dans vos discussions du droit d'en appeler auprès des plus hautes instances.

Mais pour revenir à la position de l'Association des manufacturiers du Canada, nous pensons que le Cabinet est chargé de gouverner un pays et ne devrait pas avoir à s'occuper de questions insignifiantes.

Je peux vous citer un cas qui relève de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger: un concurrent de l'entreprise qui est mon unique client cherche à acheter une station-service au prix de \$350,000, mais à cause de la structure de cette loi, il a fallu que le Cabinet s'occupe de l'affaire et l'approuve par un arrêté en conseil.

À notre avis, seules les questions importantes devraient suivre cette voie. Les manufacturiers dont nous sommes aujourd'hui le porte-parole, mais aussi le très grand nombre d'avocats obligés de concevoir une défense sûre au moyen de cette loi enchevêtrée et confuse, trouveraient bien plus satisfaisant qu'une disposition permette à un tribunal d'élargir la portée de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale et lui donne le droit d'accès, de manière que des juges formés pour entendre des témoignages pourraient étudier les décisions de la Commission ainsi que les témoignages qu'elle a entendus et décider si les conclusions auxquelles elle arrive concordent bien avec le témoignage. Nous pourrions aussi espérer qu'en vertu de sa structure ce tribunal aurait le droit de renvoyer la question à la Commission pour qu'elle l'étudie de nouveau, comme cela se fait en vertu de nos procédures d'appel.

**Le sénateur Laird:** Préconiseriez-vous ensuite un appel interjeté devant le Cabinet, dans des conditions adéquates?

**M. McKeag:** Comme avocat et je me trouve ici de nouveau dans le dilemme d'avoir à présenter ma propre profession, sans oublier que je parle au nom d'un très grand nombre de manufacturiers, comprenant les plus grands comme les plus petits au pays, j'avoue que je suis satisfait des décisions prises par les juges à l'égard du barreau.

**Le sénateur Laird:** Et vous ne voudriez pas de recours à de plus hautes instances?

**M. McKeag:** C'est exact. Le consensus au sein de l'Association des manufacturiers du Canada c'est qu'il faudrait pouvoir traiter les questions importantes d'un point de vue politique, et nous reconnaissons que l'un des domaines où l'accès est donné est précisément celui de la dissolution forcée d'une société.

**Le président:** Monsieur McKeag, vous préconisez exactement ce que nous avons recommandé. Avons-nous deviné votre pensée?

**M. McKeag:** J'avoue que je me suis senti tout à fait à l'aise en prenant la parole ce matin, monsieur le président.

**Le président:** Vous remarquerez que dans notre rapport nous avons recommandé une procédure d'appel semblable à celle prévue dans la Loi nationale sur les transports, ainsi qu'un recours devant la Cour fédérale.



[Text]

By the way, there was a recent decision in the Federal Court, which I have in my office, which came out within the last month, the name of which escapes me at the moment. I think the point involved there, dealt with actions in the regular courts of the land, in addition to or in place of a very limited right of appeal under section 28 of the Federal Court Act. It would be a very interesting case to study. I am in the process of digesting it.

**Mr. McKeag:** I will have to look that up and improve my education.

**Senator Cook:** Obviously, the proper place to interpret an act is in a court and not in cabinet.

**The Chairman:** Under the National Transportation Act one has the right of appeal to the cabinet, quite independently of going to the courts. The cabinet may confirm, rescind or vary. They have a wide power. I do not believe you are stuck there and are deprived of your other rights as well. As I say, this case would be interesting.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can you tell us why the general membership of the CMA favour access to the cabinet at all in cases such as this?

**Mr. McKeag:** I am conscious of a wish on the part of many of our members that there should be access to the cabinet on major matters. An example would be one where the appeal is against the "sentence", if I can use that term, of divestiture—that is, that a large company be ordered to break itself up into small sections. The evidence might have been there of monopolistic power, or there might have been evidence of an abuse of monopolistic power, or there might have been evidence of clear breaches of the law. What we are thinking of is an appeal against that fatal sentence of divestiture. The surgery required to break up a large company into divisions could well kill that company or make it unhealthy against United States or other foreign competition. We might think an adequate sentence would be another discipline, such as a fine, or one could even say imprisonment, as the minister has often said is going to be a precedent in our country.

That appeal by a large company to the cabinet against divestiture could be dealt with on a political basis. If the predatory conduct or other conduct complained of is stopped, if injunctions are brought in, if its tariffs are changed, then divestiture—which may mean death—is the wrong sentence. Just as a criminal sentenced to death could appeal to the cabinet, that is the type of cabinet intervention we are seeking. This is a field in which they are well qualified to deal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What about the American experience with divestiture? I take it the Canadian Manufacturers' Association is familiar with that history. Generally speaking, would you say that the break up of the larger corporate units in the United States has been helpful to the economy of the country, or otherwise?

[Traduction]

A propos, cette Cour a récemment pris une décision dont j'ai une copie dans mon bureau, et qui a paru au cours du mois dernier, mais dont j'oublie le nom pour l'instant. Je crois qu'il s'agissait de poursuites devant les tribunaux ordinaires du pays, en plus de ou à la place d'un droit d'appel très limité évoqué à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Ce serait une cause très intéressante à étudier et je suis en train de l'assimiler.

**M. McKeag:** Il va falloir que je fasse des recherches à ce sujet et que je me mette à jour.

**Le sénateur Cook:** Il est évident que c'est à un tribunal et non au Cabinet qu'il revient d'interpréter une loi.

**Le président:** En vertu de la Loi nationale sur les transports, toute personne peut interjeter appel auprès du Cabinet, en sus de son droit d'entamer des poursuites devant un tribunal. Le Cabinet peut de son côté confirmer, annuler, ou modifier une ordonnance car il dispose de pouvoirs très étendus. Je ne crois pas qu'il s'agit d'un cul-de-sac qui ferait du même coup perdre à une personne ses autres droits. Comme je viens de le dire, cette cause serait intéressante.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous dire pourquoi l'assemblée générale de l'AMC préconise l'accès au Cabinet dans des cas comme celui-ci?

**M. McKeag:** Je sais qu'un grand nombre de nos membres souhaitent avoir accès au Cabinet relativement à des questions importantes. Par exemple, lorsque l'appel s'oppose au «jugement», si je puis utiliser ce mot, visant une dissolution, c'est-à-dire l'ordre donné à une grande société de se subdiviser en petites sections. Les témoignages ont pu faire penser à l'existence d'un monopole ou d'un abus de pouvoir monopolisateur, ou même à une infraction évidente à la loi. Mais nous pensons à un recours contre un jugement irrévocable de ce genre. Le processus de dissolution d'une grande société risque bien de signer son arrêt de mort ou de l'affaiblir devant la concurrence des États-Unis ou d'un autre pays. A notre avis, il suffirait d'imposer une mesure d'ordre disciplinaire, par exemple une amende, voire l'emprisonnement, puisque le ministre a souvent déclaré que ceci constituerait un précédent dans notre pays.

C'est d'un point de vue politique que l'on pourrait régler le recours d'une grande entreprise devant le Cabinet contre un jugement de dissolution. Si l'entreprise cesse les activités monopolisatrices faisant l'objet de la plainte, si des injonctions sont imposées et les tarifs modifiés, alors ce n'est pas une ordonnance de dissolution qui risque d'entraîner la disparition de cette société qui s'impose. Un criminel condamné à mort pourrait interjeter appel devant le Cabinet et nous aimerions nous aussi pouvoir le faire. C'est un domaine dont il peut s'occuper avec toute la compétence voulue.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que penser des expériences américaines en ce domaine? Je suppose que l'Association des manufacturiers du Canada connaît bien ce dossier. En général, diriez-vous que la dissolution des grandes sociétés américaines a été bénéfique à l'économie du pays ou non?

[Text]

**Mr. McKeag:** I must confess that I am a specialist in the profession I share with you, and I cannot speak as a comparative economist, but we must remember that the United States economy is exactly 10 times larger than ours, and most of the companies that have had orders made against them were 10 times bigger than a similar group of companies in our economy.

**Senator Macnaughton:** They have a different philosophy, too.

**Mr. McKeag:** Yes, and assuming they are ten times bigger, they are probably ten times more economically healthy; but in that respect I speak as one less well informed.

The next matter that our brief touches on is the fact that we disagree with the minister's claim, made public in a press announcement, that the criteria for dealing with mergers will mean that only a very small proportion of all mergers would be liable to consideration by the Competition Board.

We have suggested thresholds for horizontal mergers, and we are aware that the recommendation of this committee, at an earlier stage, was that where the merging parties account for less than 40 per cent of a market that should not be a reviewable merger. While we feel that there should be such a threshold, there is a more technical point in our submission, and that is that the test that the Competition Board is proposing to apply is wrong. The proposed test is that a merger is bad if it reduces competition. We would like to reverse the coin and say that a merger is not bad if healthy competition remains in the marketplace. It is competition in the marketplace that is the real test of the good of the public of Canada and not the elimination of perhaps one healthy competitor. We look at the macro-view of the economy. We think the test as proposed will have the effect of lowering the threshold of intervention by the state in the marketplace.

**Mr. R. J. Cowling, Legal Adviser to the Committee:** I will be the devil's advocate for a moment. Assuming that the Competition Board found that there was effective competition based on the fact that there were at least two competitors outside of the merged firms, and a year or two later one or both of those competing firms, for one reason or another, dropped out of the marketplace, leaving only the merged firm, is there any means by which the board could come back against the original merger at that later stage?

**Mr. McKeag:** Probably not as a merger.

**The Chairman:** Why not as a merger, Mr. McKeag? The Competition Act in force at that time, assuming it follows this form, would be running all the time, with the result that the advocate could at any time, and from time to time, look at the market situation. If the rest of the competition disappears, the competition policy advocate can again look at the market to determine whether, notwithstanding the fact that there is no

[Traduction]

**M. McKeag:** J'avoue que je suis un spécialiste de la même profession que vous et que je n'oserais me prononcer sur une question d'économie comparée, mais nous devons nous rappeler que l'économie des États-Unis est exactement dix fois plus importante que la nôtre et que la plupart des sociétés contre lesquelles des ordonnances de dissolution ont été rendues dans ce pays avaient dix fois plus d'importance qu'un groupe de sociétés semblables dans notre économie.

**Le sénateur Macnaughton:** Ils ont également une autre philosophie.

**M. McKeag:** Oui et compte tenu du fait qu'ils sont peut-être dix fois plus importants ils sont probablement dix fois plus en santé, économiquement parlant; mais à ce sujet je suis moins bien renseigné.

Le prochain point de notre mémoire porte sur notre désaccord avec ces assertions du ministre qui ont été rendues publiques dans une déclaration à la presse selon lesquelles les critères utilisés pour traiter des fusions impliqueraient que seulement une faible proportion des fusions feront l'objet d'un examen par la Commission.

Nous avons proposé des seuils pour les fusions horizontales et nous savons que les recommandations de ce comité à un stade antérieur étaient que si les parties qui fusionnaient représentaient moins de 40 p. 100 du marché, que cette fusion ne ferait pas l'objet d'un examen. Bien que nous pensions qu'il y ait besoin d'établir un tel seuil, il y a néanmoins un aspect plus technique dans notre mémoire à savoir que les critères que se propose d'appliquer la Commission sont erronés. Les critères proposés étant qu'une fusion sera considérée néfaste si elle restreint la concurrence. Nous vous proposons le contraire et nous disons qu'une fusion est favorable si au sein du marché continue de s'exercer une compétition saine. C'est le marché qui est le véritable critère, dans l'intérêt du Canada, et non pas l'élimination d'une saine concurrence. C'est du point de vue de la macro-économie que nous considérons la chose. Nous pensons que les critères tels que proposés auront pour effet d'abaisser le seuil d'intervention de l'État sur le marché.

**M. R. J. Cowling, conseiller juridique auprès du Comité:** Je vais essayer de me faire l'avocat du diable pour un petit moment. Si l'on prend pour acquis que la Commission a découvert qu'il y a une concurrence efficace compte tenu du fait qu'il y a au moins deux entreprises concurrentes autres que celles qui ont fusionné, et qu'une ou deux années plus tard l'une d'entre elles ou les deux, pour une raison ou une autre, disparaissent du marché, laissant ainsi tout le marché à celle qui a fusionné, y a-t-il certains moyens pour la Commission de revenir sur la première fusion à ce moment-là?

**M. McKeag:** Probablement que non, pas en tant que fusion.

**Le président:** Pourquoi pas M. McKeag? La Loi sur la concurrence en vigueur à ce moment-là, en supposant que la Commission s'y reporte, serait toujours en vigueur et conséquemment l'Administrateur pourrait de temps en temps et à n'importe quel moment examiner la situation du marché. Si le reste de la concurrence disparaît, l'Administrateur peut de nouveau examiner le marché pour déterminer si, nonobstant le



[Text]

competition in a given field, the public interest is being well served.

**Mr. McKeag:** I can see his motivation, Mr. Chairman, but one must remember that the competition policy advocate is not a knight with only one sword; he has a whole arsenal of weapons, one of which is the criminal monopoly provisions.

If there is only one company left, whether as the result of mergers or simply the growth of one strong, healthy, dominant power in the marketplace, and that company is abusing its dominant market position—and that is a theme we will look at when we deal with monopolies—the competition policy advocate has a weapon and can do something about it without invoking the merger provisions in respect of a commercial transaction that may have taken place some years prior.

**The Chairman:** Of course, the competition policy advocate would have to look at the state of the market and whether there are imports coming in. If in fact there were imports of the product in question coming into that particular market, he would have a further remedy in terms of the tariff, and so forth.

**Mr. McKeag:** That is the point I am making, Mr. Chairman. The competition policy advocate can address the market situation at the time of the presumed complaint. If there is effective competition coming from outside, or where there is no abuse of the dominant market position by the company which, as a result of mergers or otherwise, has become a monopolist, then there is no complaint.

**The Chairman:** If there is no abuse, you say there should be no right of action?

**Mr. McKeag:** That is exactly the position we take.

**Senator Macnaughton:** Isn't the proposed new subsection set out on page 2 of the brief too restrictive?

**The Chairman:** As I read paragraph 3 on page 2 of the brief, the association is suggesting that the proposed section 31.71 remain as is but that a "notwithstanding" clause be added—namely, notwithstanding all of the rights that may be given in section 31.71, unless the board is satisfied that no effective competition would remain, the board has no right of action. There is no doubt that that is a positive approach.

**Mr. McKeag:** We are always reluctant to become involved in drafting, but this seemed to us to be a very short way of making our point, which is that the board should not have the power to act unless after the merger there is no effective competition remaining in the marketplace.

**The Chairman:** Mr. McKeag, the use of the word "notwithstanding" is a happy choice of word, as far as I am concerned.

**Mr. McKeag:** I am aware that I am sitting with professional and long-experienced draftsmen, and I am happy that, for once, we have hit on the right word.

[Traduction]

fait qu'il n'y a aucune concurrence dans un secteur donné, l'intérêt du public est bien servi.

**M. McKeag:** Je peux comprendre pourquoi il le ferait, monsieur le président, mais il faut se rappeler que l'Administrateur n'est pas un chevalier qui ne disposerait que d'une seule épée. Il dispose en effet de tout un arsenal d'armes et l'une d'entre elles sont les dispositions du Code criminel sur les monopoles.

S'il n'existait plus qu'une seule société, soit à cause de fusions ou tout simplement à cause de la croissance d'une société dominante, en pleine expansion et bien assise sur le marché, et que cette société abusait de sa situation privilégiée sur le marché—et c'est là une question dont nous nous occupons lorsque nous parlerons des monopoles—l'Administrateur dispose dans le cas encore d'une autre arme et il peut faire quelque chose sans devoir recourir aux dispositions sur la fusion en ce qui concerne les transactions commerciales qui auraient pu être passées quelques années auparavant.

**Le président:** Bien entendu, l'Administrateur devrait étudier la situation du marché et voir s'il y a des importations. En fait, s'il s'agissait d'importations de produits en question à destination d'un marché précis, il dispose d'une autre arme: les tarifs, etc.

**M. McKeag:** C'est ce que je veux dire, monsieur le président. L'Administrateur peut étudier la situation du marché au moment où la plainte présumée est déposée. Si de fait on reconnaît qu'il y a une concurrence efficace de l'étranger et si la société n'abuse pas de sa situation privilégiée sur le marché à la suite d'une fusion ou autrement ou qu'elle soit devenue un monopole, dans ce cas il n'y a aucune plainte.

**Le président:** Ainsi s'il n'y a aucun abus, vous dites qu'on n'a aucun droit d'agir.

**M. McKeag:** C'est exactement notre position.

**Le sénateur Macnaughton:** Le nouveau paragraphe envisagé à la page 2 du mémoire n'est-il pas trop restrictif?

**Le président:** En lisant le paragraphe 3 à la page 2 du mémoire, l'Association propose que le projet d'article 31.71 reste inchangé en ajoutant un nouveau paragraphe du genre suivant: «Nonobstant toute autre disposition de cet article, nulle ordonnance ne pourra être rendue aux termes dudit article, à moins que la Commission le soit persuadée qu'après fusion il ne restera plus de concurrence efficace sur le marché». Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'une approche positive.

**M. McKeag:** C'est toujours à contrecœur que nous prenons part à la rédaction, mais il nous a semblé que c'était la façon la plus rapide de faire valoir notre point de vue, c'est-à-dire que la commission ne devrait pas avoir le pouvoir d'agir à moins qu'après fusion il n'y ait plus aucune concurrence sur le marché.

**Le président:** Monsieur McKeag, en ce qui me concerne, je trouve l'emploi du mot «nonobstant» très judicieux.

**M. McKeag:** Je sais que je me trouve en présence de rédacteurs professionnels très expérimentés et pour une fois, je me félicite de ce que nous ayons choisi le terme approprié.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Getting back to Mr. Cowling's example for a moment, what you are saying is that we should not try to undo a merger, which may have been a proper exercise at the time it was done, in the event that the other competing units in the marketplace, for one reason or another, dropped out; rather, we should use the other remedies available to correct the situation. In other words, we should not try to legislate for hypothetical cases, thereby unduly complicating the legislation.

**Mr. McKeag:** Yes.

**Mr. Cowling:** It means that the merged companies might be subject to two attacks by the competition policy advocate, the first on the question of whether the merger should be allowed to go ahead in the first instance, and then, as a result of changed circumstances some years down the pipe, a second attack on the merger through another door.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think Mr. McKeag has said it would unduly complicate the legislation to try to legislate for a hypothetical situation when there are other remedies available.

**The Chairman:** There are other remedies available, so we do not need to legislate for the hypothetical case.

**Senator Cook:** The practical situation would be that in nine cases out of ten the competition would disappear because the merger company would be more effective and would serve the consumer better. When that is done, the board would try to break up the merged company.

**The Chairman:** If the merged company is abusing its position, there are other remedies.

**Senator Cook:** Yes. Certainly, we should not try to break up an efficient merger which is serving the consumer better over the long term.

**The Chairman:** In the event that there are imports of that product coming in, there is a further remedy available to the board.

Mr. McKeag, did we deal with the statement of the minister that a very small proportion of all mergers would be liable to consideration by the board?

**Mr. McKeag:** That is a direct quotation from a press release which accompanied the introduction of Bill C-13 entitled "Backgrounders."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was that a statement by the Honourable Mr. Allmand?

**Mr. McKeag:** Yes.

**The Chairman:** One can see how nebulous the source of the authority is for the competition policy advocate to move on the question of mergers. As you have noted in your brief, while this may be the intention, it is not a necessary interpretation of clause 31.71, that "to disallow a merger the board has only to find that there is a likelihood of a substantial lessening of competition and," secondly, "there is no clear probability that the merger will bring substantial gains in efficiency". Now, those expressions, "likelihood of substantial lessening of com-

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour en revenir à l'exemple de M. Cowling, vous dites que nous ne devrions pas essayer d'annuler une fusion qui a pu être opportune au moment où elle a été effectuée dans le cas où, pour une raison ou pour une autre, les autres concurrents sur le marché se sont retirés; au contraire, nous devrions utiliser les autres moyens disponibles pour redresser la situation. Autrement dit, nous ne devrions pas essayer de légiférer pour des cas hypothétiques, en compliquant ainsi inutilement la loi.

**M. McKeag:** Oui.

**M. Cowling:** Cela signifie que les sociétés qui ont participé à la fusion pourraient faire l'objet de deux attaques de la part de l'Administrateur, la première sur la question savoir si la fusion peut être maintenue en première instance, et la seconde sur un autre terrain, à l'issue d'un changement de circonstances intervenant plusieurs années après.

**Le sénateur Connolly (Oshawa-Ouest):** Je pense que M. McKeag a dit que toute tentative de légiférer pour une situation hypothétique, alors que l'on dispose d'autres moyens, compliquerait inutilement la loi.

**Le président:** Il existe d'autres moyens, et nous n'avons donc pas besoin de légiférer pour un cas hypothétique.

**Le sénateur Cook:** Dans la pratique, dans neuf cas sur dix, la concurrence disparaîtrait car la société fusionnée serait plus efficace et servirait davantage les intérêts du consommateur. Après la fusion, la commission essaierait de démanteler la société fusionnée.

**Le président:** Si cette société abuse de sa position, il existe d'autres moyens.

**Le sénateur Cook:** Oui. Il ne faudrait manifestement pas essayer de démanteler une société fusionnée efficace, à long terme, sert mieux les intérêts du consommateur.

**Le président:** Dans le cas où le même produit est importé, la Commission dispose d'un autre moyen.

Monsieur McKeag, avons-nous traité de l'affirmation du ministre, selon laquelle une très petite proportion de l'ensemble des fusions pourrait faire l'objet d'un examen de la part de la Commission?

**M. McKeag:** C'est une citation directe d'un communiqué de presse qui accompagnait l'introduction du bill C-13 et qui était intitulé «Documentation».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce là la déclaration de l'honorable M. Allmand?

**M. McKeag:** Oui.

**Le président:** On voit tout le caractère nébuleux des textes législatifs dont dispose l'Administrateur en ce qui concerne la question des fusions. Comme vous l'avez indiqué dans votre mémoire, même si c'est là l'intention du rédacteur, ce n'est pas faire une interprétation inéluctable de l'article 31.71 que de dire que pour s'opposer à une fusion, la Commission n'a qu'à établir que la fusion est susceptible de réduire sensiblement la concurrence et, deuxièmement, qu'elle ne peut pas vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité. Ces deux formules,



[Text]

petition" and "no clear probability that the merger will bring substantial gains," are very nebulous and very vague.

**Mr. McKeag:** They are as vague as the statements made by the minister and his staff intended to reassure the Canadian Manufacturers' Association and organizations like ours that we have no real cause for alarm under this bill. But, as legal advisers and as manufacturers, we believe that people can go and times can change, and that what is enshrined in the words of a statute is going to remain with us a a permanency.

**Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation, Taxation and Technical Group, the Canadian Manufacturers' Association:** Perhaps I could supplement that, Mr. Chairman. The subsection that we suggested should be added was drafted in the belief that the existing section 31.71 is just so complicated, and it takes such a long time to put the pieces together, that short of starting from scratch the only way of solving our problem is to put in a "notwithstanding" section at the bottom line.

I wanted to report that in our discussions we perceived tremendous reluctance to adopt this standard, as a matter of law, of "effective competition remaining", and, as we can understand, the department is reluctant to adopt that standard because they believe that "effective competition remaining" might or probably would be interpreted by the courts as meaning the virtual or complete elimination of a monopoly. We frankly do not understand that, but the committee should know that the department is very reluctant to adopt the standard of "effective competition" because they think the courts are going to interpret it in such a restrictive way that in effect all mergers would be exempted.

**The Chairman:** What do you mean by "elimination of a monopoly"? Didn't you use that language?

**Mr. Hughes:** The departmental officials believe that "effective competition" would be interpreted by the courts to mean, in effect, that mergers would be permitted in all circumstances unless there was virtually no other competitor left in the market. That is to say, there would be no other parties left, apart from the merged parties. They, of course, would not accept that.

**The Chairman:** But, as I understand the bill, at all times, notwithstanding how you deal with this clause and even with your amendment and the "notwithstanding" clause in, all the other remedies that are proposed in the bill would still be available so that you are not ruling out entirely the question of monopolies and mergers and giving them a straightaway run.

**Mr. Hughes:** Not at all, and for that reason, amongst others, we do not understand the position taken by the department.

**The Chairman:** You say that they have enough other remedies, that this is a clarification, and it does not make meaningless the question of position in regard to monopolies and the power of the minister and the competition policy advocate.

**Mr. R. M. Snelgrove, Chairman, Legislation Committee, the Canadian Manufacturers' Association, General Counsel,**

[Traduction]

susceptible de réduire sensiblement la concurrence» et «ne peut pas vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité . . . » sont très nébuleuses et très vagues.

**M. McKeag:** Elles sont aussi vagues que les déclarations du ministre et de son personnel visant à rassurer l'Association des manufacturiers canadiens et les organismes comme le nôtre en indiquant que ce bill ne devrait pas véritablement nous inquiéter. Mais en tant que conseillers juridiques et que manufacturiers, nous savons que les gens peuvent disparaître et que les choses peuvent changer avec le temps, mais que les dispositions d'une loi demeurent applicables en permanence.

**M. G. C. Hughes, directeur du service de la législation, de la fiscalité et des techniques, association des manufacturiers canadiens:** Je pourrais peut-être intervenir sur ce point, monsieur le président. Le paragraphe que nous avons proposé a été rédigé parce que l'actuel article 31.71 est trop compliqué et il est si long à lire que, pour éviter de le modifier, la seule façon de résoudre notre problème est d'ajouter un «nonobstant» à la dernière ligne.

Mais je voulais indiquer que dans nos discussions, nous avons senti une très grande réticence face à l'adoption dans la loi de la norme concernant «le reste de la concurrence efficace», et selon nous, le ministère s'oppose à l'adoption de cette norme car il estime que «le reste de la concurrence efficace» pourrait être interprété par les tribunaux comme l'élimination possible ou totale d'un monopole. Franchement, nous ne comprenons pas cela, mais le Comité doit savoir que le ministère est tout à fait opposé à l'adoption de la norme de la concurrence efficace car il estime que les tribunaux vont l'interpréter de façon si restrictive que dans la pratique, toutes les fusions seront exemptées.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «élimination d'un monopole»? N'avez-vous pas utilisé cette formule?

**M. Hughes:** Les fonctionnaires du ministère estiment que la «concurrence efficace» serait interprétée par les tribunaux comme voulant dire que les fusions seraient autorisées en toute circonstance à moins qu'il n'y ait pratiquement plus aucun autre concurrent sur le marché. C'est-à-dire qu'il n'y aurait pas de tierce partie en dehors des participants à la fusion et, naturellement, il n'accepte pas cela.

**Le président:** Mais d'après ce que je comprends du projet de loi, en toutes circonstances, indépendamment de la façon dont vous traitez cet article et même compte tenu de votre amendement et du «nonobstant», toutes les autres solutions proposées dans le bill seraient toujours disponibles, si bien qu'on ne supprimerait pas entièrement la question des monopoles et des fusions par une solution directe.

**M. Hughes:** Pas du tout, et pour cette raison, notamment, nous ne comprenons pas l'attitude adoptée par le ministère.

**Le président:** Vous déclarez qu'ils ont suffisamment d'autres remèdes, qu'il s'agit d'un éclaircissement, et que cela ne rend pas dénué de sens la question de la position adoptée vis-à-vis les monopoles et le pouvoir du ministre et de l'Administrateur.

**M. R. M. Snelgrove, président, comité de la législation (conseiller juridique principal, Ford Canada Limited):** asso-

[Text]

**Ford Canada Limited:** I would like to extend what Mr. Hughes has said. One of the key words in our suggested "notwithstanding" clause is the word "effective" in the expression "effective competition", and this is another significant reason why we fail to understand the departmental posture on not adopting our suggested clause. We suggest that it would clearly eliminate any concerns that the department might have that the court might interpret it as virtual elimination.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Cowling, in the philosophy of this act, when it speaks of competition in the market place, does it include competition from foreign sources?

**Mr. Cowling:** Yes, I think there is a direction to that effect.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose that ultimately it becomes competition from a Canadian who is an importer.

**Mr. Cowling:** In paragraph (4)(b) on page 34, at line 36, one of the factors that the board has to take into consideration is:

(b) the degree to which imports offer or are likely to offer effective competition in respect of products supplied by the parties to the merger or proposed merger;

**Mr. McKeag:** In looking at the background paper that was available to the government as a result of the studies undertaken by Skeoch and McDonald, we were impressed with the definition of the monopoly that should be legislated against as being one that had the power to choose its rate of profit or share of the market undeterred by an existing ability of rivals to compete. This was the theme of Skeoch in identifying dominant market power, and the theme of those professionals was that when you find such a dominant position and it is being abused, then there should be remedies to prevent that ongoing abuse.

Our concern with the sections—and there are three of them now that deal with monopolies—is that they go much further than this; that they enable the board to find the existence of joint monopolization or monopoly among companies who have closely parallel policies or closely matching conduct of an exclusionary character. But we are concerned because of the structure of the Canadian economy, the rather small numbers of manufacturers that compete against each other in making a homogeneous product; that by the nature of the trade, their conduct and their pricing has over the years become very similar to one another's and has become parallel—and that is right from the act—or closely matching, and it will happen that the effect of the closely matching policies adopted innocently or effectively—certainly, not with any predatory attempt—could have had an exclusionary effect on other persons who might have considered coming into that market.

We are concerned that the sections dealing with joint monopolization, as an example, are giving the board the jurisdiction to monitor market conduct that is not criminal or abusive or predatory. We believe that this joint monopolization section

[Traduction]

ciation des manufacturiers canadiens: J'aimerais apporter des précisions sur la déclaration de M. Hughes. Un des mots clés dans l'article «nonobstant» que nous avons proposé est le mot «efficace» dans l'expression «concurrence efficace», et c'est là une autre raison importante pourquoi nous n'avons pas compris l'attitude du ministère qui a refusé d'adopter l'article suggéré. Nous croyons qu'il contribuerait à éliminer complètement tous les problèmes éventuels du ministère et que les tribunaux pourraient l'interpréter comme une véritable élimination.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Cowling, lorsqu'on parle de concurrence sur le marché, ceci inclut-il d'après l'interprétation de la loi la concurrence étrangère?

**M. Cowling:** Oui, je crois qu'elle a cette orientation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose qu'en fin de compte il s'agit de concurrence d'un Canadien qui est importateur.

**M. Cowling:** A l'alinéa 4(b) à la page 34, ligne 35, un des facteurs dont la Commission doit tenir compte est:

b) la possibilité pour l'importation de faire une concurrence sérieuse aux produits fournis par les parties qui fusionnent ou s'appêtent à le faire;

**M. McKeag:** Lorsque nous avons étudié le document qui a été mis à la disposition du gouvernement à la suite des études entreprises par Skeoch McDonald, nous avons été impressionnés du fait que l'on ait envisagé d'appliquer la loi contre tout monopole, ayant le pouvoir de choisir son taux de profits ou la partie du marché tout en faisant abstraction de la concurrence de ses rivaux. C'est le thème que Skeoch a développé, en identifiant le pouvoir de domination du marché et le thème adopté par ces professionnels est que lorsqu'il existe une telle domination et qu'il y a abus, on devrait alors trouver des solutions pour empêcher que cet abus continue.

Notre préoccupation au sujet de ces articles, qui sont maintenant au nombre de trois traitant des monopoles est qu'ils vont beaucoup plus loin; ils permettent à la commission de découvrir l'existence de la monopolisation conjointe ou de monopoles parmi les sociétés qui ont des politiques strictement parallèles ou des méthodes de procédés analogues à caractère exclusif. Mais nous sommes inquiets du fait qu'à cause de la structure de l'économie canadienne, un nombre assez restreint de manufacturiers se font concurrence en fabricant un produit homogène, et qu'étant donné la nature de leur commerce, leur administration et leurs prix sont devenus, au cours des années, très semblables et parallèles—et c'est conforme à la loi—ou sont bien assortis, et ce qui va se produire c'est que ces politiques semblables adoptées innocemment et effectivement—certainement sans aucune intention de nuire à qui que ce soit—pourraient avoir un effet d'exclusion sur les autres personnes qui auraient pu envisager participer à ce marché.

Nous sommes aussi préoccupés du fait que les articles traitent de la monopolisation conjointe par exemple accordent à la commission la compétence de contrôler les activités du marché qui ne sont pas de nature criminelle, malhonnête ou



[Text]

should be dropped, that the civil monopolization section—and if you look at page 3 of our brief, near the bottom, you will see that the number is 31.72—should be redrafted so as to adopt the Skeoch definition of monopoly power, and that the test of public detriment or abusive market power should be introduced before the board would have any remedies.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I think that is reasonable, for the simple reason that I know of an industry in which there are four manufacturers, which, if their prices were not somewhat similar, depending on variations in manufacture, would be out of business from the market. It is not a question of trying to monopolize anything; it is a question of plain competition.

**The Chairman:** Of course, Senator Macnaughton, one or more of those operations might have limitations by reason of capacity.

**Senator Macnaughton:** Yes.

**The Chairman:** In other words, they could not, without substantial capital expenditure, serve a larger percentage of the market; or, again, their equipment might not be up to date and modern and therefore they could not increase production under the existing equipment. In those circumstances, because the share of the market appears to remain constant from year to year, the suggestion has been made by the department, in some court cases, that that share of the market remaining constant is an indication of a conspiracy or an agreement to avoid the provisions of the competition policy.

**Senator Macnaughton:** Yes, you are quite right. At the present time this particular industry is undergoing a price war; there is not much monopoly there.

**Mr. Snelgrove:** If I might comment on that, Mr. Chairman, it is quite obvious that the laissez-faire concept is long gone and that, over the past number of years, legislative intervention on commerce has become quite apparent. Many companies are facing the same risks. Just to give you one example, warranty legislation, as a result of legislation the treatment of the private sector is such that it dictates a similarity of action by members of the public sector and is therefore a contribution, really, to what conscious parallelism is directed at. So the government, by its own actions, has, in effect, said to companies, "Act similarly, because you have to comply with statutes X, Y and Z."

**Mr. Cowling:** Mr. McKeag, are you not saying that the present monopoly provisions—that is, the provisions in the present act—are really sufficient?

**Mr. McKeag:** Yes, we believe they are. My colleagues and I have been privileged to engage in debate with persons in the Department of Consumer and Corporate Affairs, who have contributed largely towards the formation of this section. We have come to the conclusion that they are concerned about the failure, as they see it, on the part of their staff to achieve

[Traduction]

prédatrice. Nous croyons que cet article sur la monopolisation conjointe devrait être annulé et que l'article sur le monopole civil—et si vous lisez notre mémoire, vers le bas de la page 3, vous remarquerez qu'il s'agit du numéro 31.72—devrait être rédigé de nouveau en adoptant la définition de Skeoch sur le pouvoir du monopole et que l'on devrait vérifier s'il y a abus du pouvoir du marché ou si les activités se font au détriment du public avant que la commission n'envisage toute autre solution.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je crois que c'est raisonnable, pour la simple raison que je connais une industrie où il y a quatre manufacturiers qui, si leurs prix n'étaient pas à peu près les mêmes, selon les variations dans la fabrication, ne seraient plus sur le marché. Il ne s'agit pas d'essayer de monopoliser quoi que ce soit; c'est une question de simple concurrence.

**Le président:** Évidemment, Sénateur Macnaughton, il se pourrait qu'une ou plusieurs de ces entreprises éprouve certaines restrictions à cause de la capacité de production.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui.

**Le président:** En d'autres mots, ils ne pourraient, sans investir un capital important, servir une plus grande proportion du marché; ou encore il est possible que leurs installations ne soient pas modernes ou à jour, ce qui empêcherait donc d'augmenter leur production avec leur équipement actuel. Dans ces circonstances, étant donné que la proportion du marché demeure à peu près constante d'une année à l'autre, le ministère a laissé entendre dans certains cas devant les tribunaux que cela constitue une indication qu'il y a une conspiration ou entente pour éviter les dispositions de la politique sur la concurrence.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, vous avez raison. À l'heure actuelle, cette industrie particulière a entrepris une guerre des prix. Il n'y a pas beaucoup de monopoles là.

**M. Snelgrove:** Monsieur le président, si vous me permettez une observation à ce sujet, il est assez évident que le concept de laisser faire n'existe plus depuis longtemps et qu'au cours des dernières années, l'intervention de la loi dans le domaine du commerce est devenue assez évidente. De nombreuses sociétés font face aux mêmes risques. Juste à titre d'exemple prenons la Loi sur la garantie. Les répercussions de cette loi sur le secteur privé sont telles qu'elles dictent des mesures semblables aux membres du secteur public et par conséquent contribuent réellement à l'orientation vers le parallélisme conscient. Ainsi, par ses propres actes, le gouvernement a en effet dit aux sociétés: «Agissez de la même façon, parce que vous devez vous conformer aux lois X, Y et Z.»

**M. Cowling:** N'êtes-vous pas en train de dire, monsieur McKeag, que les dispositions actuelles concernant les monopoles, c'est-à-dire les dispositions de la loi actuelle, suffisent réellement?

**M. McKeag:** Oui, nous le croyons. Mes collègues et moi-même avons eu le privilège de discuter de cette question avec des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations qui ont beaucoup contribué à la formation de cette section. Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'ils s'inquiètent de ce que leur personnel ne soit pas en mesure,

[Text]

conviction of companies who engage in, what I think they describe as, benevolent monopoly. I am referring to the case of a large newspaper owner in the maritimes. That was a case where the companies were acquitted of being a criminal monopoly, because there was no abuse of dominant position and there was no public detriment. Writing a section that would catch benevolent monopolies may be quite satisfying to them, I think.

The minister and his predecessors have repeatedly made statements to reassure industry that we, in Canada, are not adopting a law against conscious parallelism; but again, as lawyers, we are concerned that the words of this act provide that, if your policies are parallel or if your conduct is closely matching, then it is a monopoly—"joint monopoly" is the correct term—even though it involves no agreement or arrangement between or among the parties. Those words are causing great concern to the manufacturers who comprise our association.

**Senator Laird:** They are causing great concern to us as well.

**The Chairman:** Mr. McKeag, how is it conscious parallelism, if there is no agreement between or among these people?

**Mr. McKeag:** "Parliament can do anything", is the proper legal answer to that question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do they give other than ordinary meanings to words?

**Mr. McKeag:** I believe that is the case. "Conscious parallelism" is not used in the section. It is, however, implicit; more than that, it is manifest that that is the conduct that has been addressed, because every economist who writes about this section puts as a headnote on his paragraph, "Conscious parallelism."

**The Chairman:** Does "conscious" not really denote an awareness?

**Mr. Cowling:** Mr. Chairman, I think subsection 6 answers the question. There might be a doubt, as you suggested, but I think they have removed it by including subsection 6.

**Mr. McKeag:** This is what we are addressing in the second opening paragraph on page 3 of our brief. We say that the board can find that you are following closely parallel policies, notwithstanding that it has involved no agreement or arrangement between or among them. What we are really tracking in the quotations is section 31.73, subsection 6.

**Senator Flynn:** Would you have any examples of that in fact? Could you take the pulp and paper industry?

**Mr. McKeag:** One of the most intriguing examples was raised by your chairman at one of the previous proceedings. It had to do with the manufacture of sugar in Canada. That is a product that certainly, to me as the spouse of a purchaser, does not have any differentiating characteristics. It is the same to

[Traduction]

d'après eux, d'établir la culpabilité des sociétés qui se livrent à ce qu'elles décrivent, à mon avis, comme étant un monopole volontaire. Je fais allusion au cas du propriétaire d'un important journal dans les Maritimes. Dans cette cause, les sociétés ont été acquittées de l'accusation de se livrer à un monopole criminel, parce qu'il n'y avait aucun abus de pouvoir et que le public ne subissait aucun préjudice. Je crois qu'ils seraient très satisfaits que nous rédigeons un article qui s'attaquerait aux monopoles volontaires.

Le ministre et ses prédécesseurs ont maintes et maintes fois fait des déclarations pour rassurer l'industrie que nous ne sommes pas, au Canada, en train d'adopter une loi contre le parallélisme conscient; mais encore une fois, en tant qu'avocats, nous nous inquiétons de ce que les termes de cette loi stipulent que si vos politiques sont parallèles ou que votre conduite est presque la même, il s'agit alors d'un monopole—"monopole conjoint" est le terme exact—même s'il n'existe aucun accord ou aucune entente entre ou parmi les parties. Ces termes inquiètent beaucoup les fabricants membres de notre association.

**Le sénateur Laird:** Ils nous inquiètent beaucoup également.

**Le président:** Comment, monsieur McKeag, peut-il s'agir d'un parallélisme conscient si aucun accord n'a été conclu entre ou parmi ces personnes?

**M. McKeag:** «Le Parlement peut faire n'importe quoi» est la réponse juridique qui s'applique à cette question, monsieur le président.

**Le président:** Confèrent-ils un sens particulier à ces termes?

**M. McKeag:** Je crois que c'est le cas. L'article ne fait pas mention du «parallélisme conscient». Il est toutefois implicite et je dirais même manifeste que c'est de cela qu'il s'agit, étant donné que tous les économistes qui écrivent au sujet de cet article intitulent leur paragraphe: «Parallélisme conscient.»

**Le président:** Le qualificatif «conscient» n'a-t-il pas réellement le sens de connaissance?

**M. Cowling:** Je crois, Monsieur le président, que le paragraphe 6 répond à la question. Il pourrait y avoir un certain doute, comme vous l'avez indiqué, mais je crois qu'il l'ont dissipé en incluant le paragraphe 6.

**M. McKeag:** C'est ce dont nous traitons dans le deuxième paragraphe préliminaire à la page 3 de notre mémoire. Nous disons que la Commission peut estimer que vous suivez des politiques étroitement parallèles, en dépit du fait qu'aucun accord ou qu'aucune entente n'a été conclu entre ces sociétés. C'est le paragraphe 6 de l'article 31.73 que nous visons réellement dans les citations.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous des exemples à nous citer à cet effet? Et qu'en est-il de l'industrie des pâtes et des papiers?

**M. McKeag:** L'un des exemples les plus intrigants a été celui que votre président a soulevé lors d'une séance antérieure. Cet exemple se rattachait à la production de sucre au Canada. En tant que conjoint d'une consommatrice, j'estime que ce produit n'a pas de caractéristiques distinctes. C'est la



[Text]

the palate and should be the same to the pocketbook. If the price of that happens to be the same all over Canada, if the packages in which it is distributed happen to be the same size, if the manufacturers have the same distribution network and the same hierarchy of distributors, in the sense of jobbers, smaller distributors and, finally, retailers, then they are clearly following business practices that are very closely parallel. They may have achieved a reasonable, modest return on their capital investment; they may have achieved market saturation, because they have spare capacity that is not being used; and all of that adds up to the fact that it could be considered as restricting entry into a market of some foreign sugar refiner—for example, a Cuban national who wishes to set up here—and I believe he would be entitled to invoke the act for the reasons we have described.

**Senator Flynn:** The new act or the present act; this bill or the present legislation?

**Mr. McKeag:** Bill C-13.

**Senator Flynn:** But under the present legislation they have tried something against a company.

**Mr. Cowling:** It is still before the courts.

**Senator Flynn:** I know it is *sub judice*, but I can refer to the facts without discussing the judgment.

**Mr. McKeag:** Mr. Cowling perhaps will correct me if I am wrong, but I believe it involved an overt conspiracy, that there was dialogue, communication, similar to what was found in the electric lamps case.

Those cases do not concern the practising bar. If you are talking to your competitors and there is evidence of a conspiracy, there are good remedies in the law. But this is where there is no communication. You just happen to have adopted a marketing policy that suits you best, and the best one is always going to be imitated by your competitors. Then you have giant monopolization.

**Mr. Cowling:** In response to that complaint, as you know, Mr. McKeag, in Bill C-13 they have put the words "of an exclusionary character" in paragraph (a) on page 44. That seems to be the main change from the provision in Bill C-42. In your opinion, do the words "of an exclusionary character" alleviate the situation to any great extent?

**Mr. McKeag:** You may recall that I was really confining my remarks, in the example I was dealing with, to restricting entry into a market. There is a good test. If your ten companies in Canada are able to supply the market and, if they are effectively competing—I understand that what economists call "effective competition" is where a true balance has been achieved, and pure competition is where the price stays the same and the profit is reasonable—that could deter market entry to another person who is willing to come in and operate at a loss. I say that is exclusionary.

In looking at subparagraphs (i) to (v) we find that it talks about predatory pricing and eliminating a competitor. I would call those offences, because they are of a criminal nature. I can

[Traduction]

même chose pour le palais et ce devrait être la même chose pour le portefeuille. Si le prix de ce produit est le même partout au Canada, si les contenants dans lesquels il est distribué sont de la même taille, si les producteurs ont le même réseau de distribution et la même hiérarchie de distributeurs en ce qui concerne les revendeurs, les plus petits distributeurs et finalement les détaillants, leurs pratiques commerciales sont alors manifestement très étroitement parallèles. Le rendement du capital investi par ces sociétés est peut-être assez modeste; en outre, ils ont peut-être atteint une certaine saturation du marché, en raison des fonds disponibles non utilisés; et tout cela revient à dire qu'on pourrait interdire l'entrée sur un marché d'un raffineur de sucre—par exemple, d'un nationaliste cubain qui désire s'établir ici—et je crois qu'il aurait le droit d'invoquer la loi pour les raisons citées ici.

**Le sénateur Flynn:** La nouvelle loi ou la loi actuelle? S'agit-il de ce bill ou de la loi actuelle?

**M. McKeag:** Le bill C-13.

**Le sénateur Flynn:** Mais en vertu de la loi actuelle, ils ont essayé de prendre des mesures contre une société.

**M. Cowling:** Cette affaire est encore devant les tribunaux.

**Le sénateur Flynn:** Je sais que cette affaire n'a pas encore été jugée. Je peux mentionner le fait sans discuter le jugement.

**Le sénateur McKeag:** M. Cowling peut me corriger si je me trompe, mais je crois qu'il y était question de complot ouvert, qu'il y avait eu dialogue, communication semblables à ceux que l'on a établis dans l'affaire *Large Electric Lamps*.

Ces affaires ne concernent pas les avocats en exercice. Si vous parlez à vos concurrents et qu'il y a preuve de complot, la loi contient de bons remèdes. Mais cette mesure ne s'applique que s'il n'y a aucune communication. Vous avez simplement adopté une politique de commercialisation qui vous convient le mieux, et la meilleure politique sera toujours imitée par vos concurrents. On se trouve alors en présence d'une gigantesque monopolisation.

**M. Cowling:** Pour répondre à cette plainte, monsieur McKeag, vous n'êtes pas sans ignorer qu'on a inclus le bill C-13 le terme «exclusives» au paragraphe a) à la page 44, ce qui semble être la principale modification par rapport aux dispositions du bill C-42. Estimez-vous que le terme «exclusives» allège considérablement la situation?

**M. McKeag:** Vous pouvez vous rappeler que, dans l'exemple que je citais, je limitais réellement mes remarques au fait de restreindre l'entrée sur un marché. Il existe un bon test. Si vos dix sociétés au Canada peuvent alimenter le marché et si elles se font une concurrence efficace, et je crois ici que pour les économistes, «concurrence efficace» est synonyme de véritable équilibre, et «concurrence pure» signifie que le prix reste le même et les recettes sont raisonnables, elles peuvent empêcher une autre personne qui est disposée à s'y introduire et à vendre à perte d'accéder à ce marché. Je dis qu'il s'agit là d'un procédé exclusif.

Dans les sous-alinéas (i) à (v), il est question d'éliminer un concurrent en fixant des prix abusifs. Je dirais qu'il s'agit d'infractions, puisque ce sont des pratiques de nature crimi-

[Text]

find "predatory pricing" in the price discrimination section, which is section 34 of the present act. What we are looking at here is a civil section, a reviewable matter. We are concerned that the closely matching conduct may be of an exclusionary character because it does not roll out the welcome mat for future entrants and, therefore, could be considered as restricting entry into the market. It could be quite innocent; it could be the result of normal growth; but it has now become a reviewable practice, and reviewable practices open up the parties to all of those orders, that they are to be prohibited from having the same price—whatever that might do to the market—or take such other action as the board considers necessary—

**Senator Flynn:** Have you any idea of what action we should take in a case like that?

**Mr. McKeag:** I have no idea; but I am so concerned that section 28 of the Federal Court Act gives us the right to appeal if the board exceeds its jurisdiction. This board could never exceed its jurisdiction, because it is specifically authorized to direct persons to take such action as it considers necessary.

**Senator Cook:** Perhaps existing people should subsidize the new fellow coming in, to get him over the hump.

**Mr. McKeag:** I believe there is a remedy in the existing act: that that person has the right to go to the restrictive practices tribunal and get an order that those persons shall supply him at the going rate. There are remedies.

**Mr. Cowling:** Someone down the line in the distribution system.

**Mr. McKeag:** Or even a new entrant, sir.

**Senator Flynn:** Even the consumer does not benefit at all.

**Mr. McKeag:** I see no test of consumer detriment or consumer benefit in my analysis of this section.

**Senator Flynn:** Surely could install a policy that was never envisaged by the legislators.

**Mr. McKeag:** I believe that is right.

**Mr. Cowling:** I find the section badly drafted, if I may be so rude as to say so, because paragraph (a) talks about conduct which has certain effects. I can see that subparagraph (i), restricting entry into the market, might be something which was the effect of conduct. But when we get down to subparagraph (iv), that does not seem to be an effect of the parallel conduct; that seems to be a description of some kind of conduct in itself. Therefore I find this section, apart from the other criticisms that may be levelled, one that, at the very least, needs to be redrafted. I wonder whether you agree with that.

[Traduction]

nelle. Dans la section 34 de la loi actuelle, celle qui porte sur les prix de vente discriminatoires, on retrouve l'expression «prix abusifs». Ce que nous étudions est une cause civile, une question qui peut être sujette à un appel. Nous nous inquiétons de ce que la pratique qui consiste à apparier les prix peut être un procédé exclusif puisqu'il n'est pas favorable à un accès éventuel à un marché et l'on pourrait le considérer comme restreignant l'accès à un marché. Cela pourrait être tout à fait fortuit. Il se pourrait que ce soit le résultat d'une expansion normale; mais c'est maintenant devenu une pratique pouvant faire l'objet d'un appel et ces pratiques font en sorte que les parties doivent se conformer à toutes ces ordonnances selon lesquelles on doit interdire aux sociétés d'avoir le même prix, quel qu'en soit la conséquence pour le marché, ou prendre d'autres mesures jugées nécessaires par la Commission.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous une idée des mesures que nous pourrions prendre dans un cas comme celui-ci?

**M. McKeag:** Aucune; mais je m'inquiète beaucoup de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale qui nous accorde le droit d'interjeter appel si la Commission dépasse ses pouvoirs. Cette Commission ne pourrait jamais outrepasser ses pouvoirs puisqu'elle est chargée spécifiquement de conseiller les personnes à prendre le genre de mesures qu'elles estiment nécessaires.

**Le sénateur Cook:** Les gens sur place devraient peut-être subventionner la personne qui vient d'avoir accès sur le marché pour l'aider à s'y implanter.

**M. McKeag:** Je crois qu'il y a un remède dans la loi actuelle: cette personne peut s'adresser au tribunal chargé d'étudier ces pratiques restrictives et obtenir une ordonnance obligeant ces personnes à lui fournir ce dont elle a besoin au taux courant. C'est une solution.

**M. Cowling:** Quelqu'un dans la hiérarchie de distribution...

**M. McKeag:** Ou même un nouveau concurrent.

**Le sénateur Flynn:** Même le consommateur n'a aucun avantage à en tirer.

**M. McKeag:** Dans mon étude sur cette question, je ne vois rien qui puisse constituer un test de l'avantage ou du désavantage du consommateur.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez sûrement adopter une politique qui n'a jamais été envisagée par les législateurs.

**M. McKeag:** Je crois que c'est vrai.

**M. Cowling:** Vous excuserez mon impolitesse, mais je crois que le texte provisoire est mal rédigé puisque l'alinéa a) traite de comportements qui pourraient avoir certains effets. Dans le sous-alinéa (i), le fait de restreindre l'accès à un marché peut être le résultat d'un comportement. Mais lorsque nous arrivons au sous-alinéa (iv), cela ne semble plus être le résultat d'un comportement parallèle. On y trouve plutôt une description d'un genre de comportement. Je crois donc qu'il faut tout au moins faire une nouvelle rédaction de cet article, quelque soit les autres critiques que l'on puisse faire valoir à son égard. Êtes-vous d'accord?



[Text]

**Mr. McKeag:** Our recommendation in the brief is that it be redrafted to revert to the Skeoch definition of monopoly power, with public detriment. We draw your attention, if we are talking about drafting, to the fact that the smallest words are the ones which concern us most. In section 31.73(a) we have a long list of descriptions of the conduct that is to be legislated against; a basket clause that has been revised to some extent restraining competition. I am looking at subparagraph (v), which says "in any exclusionary or predatory manner". We then come to the word "or," and paragraph (b) gives all of this review jurisdiction to:

(b) any behaviour or conduct the effect of which would afford a basis for an order of the Board under any other provision of this Part or would constitute a contravention of any provision of Part V or section 46.1.

Our point is that this allows the competition advocate even wider powers. If he cannot fit himself into any of the described market policies in (a), he has all of the text of the act to fall back on under (b) and still be proceeding against what he is calling a joint monopoly.

**The Chairman:** You are certainly running quite an obstacle race, aren't you? In an industry which has excess capacity in Canada, how would you consider the question of the obligation of the word "exclusionary" in that situation? How could it be suggested, in those circumstances, that an industry which has excess production capacity can be "exclusionary" in its operations?

**Mr. McKeag:** It has to be recognized that in using the word "exclusionary," or restraining market entry, we have to look at different echelons of competition. What you are raising, Mr. Chairman, I would identify as being the manufacturing echelon or sector. If there is overcapacity in a sector, that is obviously the result of perhaps a declining market, of changing market conditions, or it could be as a result of the lowering of tariffs. Those are all innocent explanations of the facts as you are hypothesizing them. But what we have, in looking at this bill, is the situation that these companies, because they are satisfying the demand, have created an environment that is exclusionary or restricts entry in the sense that anyone who would come in and wishes to build another sugar refinery—

**Senator Flynn:** Would simply have to, to the exclusion—

**Mr. McKeag:** He would be out of his mind, but I think he could say it was exclusionary conduct on the part of those who were already there.

**Senator Flynn:** If you have additional capacity to make the situation worse.

**Mr. McKeag:** Yes.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, we are dealing so much with theory that is the need for the act necessary to cure what is now taking place, or is the act being put on the books in order to cure any abuse which might take place? Theory is all very good, but are all these abuses now taking place? If this bill becomes law, would the advocate immediately be launched

[Traduction]

**M. McKeag:** Dans le rapport, on recommande qu'il soit rédigé de façon à reprendre la définition que donne Skeoch du pouvoir monopolisateur, celle du désavantage pour le public. Au sujet de cette nouvelle rédaction, nous attirons votre attention sur le fait que ce sont les plus petits mots qui nous causent le plus d'ennuis. Dans l'article 31.73 a), nous retrouvons une longue liste de comportements qu'il faut empêcher; un article omnibus révisée dans une certaine mesure qui restreint la concurrence. Je lis le sous-alinéa (v) qui dit: «par des procédés exclusifs ou abusifs». Nous rencontrons le mot «ou», et l'alinéa b) se lit:

b) par une conduite ou un comportement dont les effets motiveraient une ordonnance de la Commission en vertu de toute autre disposition de la présente Partie ou constituerait une infraction à une disposition de la Partie V ou à l'article 46.1.

Nous estimons que cela confère au défenseur de la concurrence des pouvoirs plus étendus. S'il ne répond pas aux politiques de marché décrites dans a), il peut se référer à l'ensemble du texte de loi à l'alinéa b) et peut encore prétendre s'attaquer à ce qu'il appelle un monopole conjoint.

**Le président:** C'est vraiment chercher la petite bête noire, n'est-ce pas? Pour un commerce qui a une capacité excédentaire au Canada, que feriez-vous de la question des «procédés exclusifs»? Dans ce cas, comment pourrait-on prétendre qu'une industrie qui a une capacité de production excessive peut employer des «procédés exclusifs» dans son exploitation?

**M. McKeag:** Il faut reconnaître qu'en utilisant les mots «exclusifs» ou en restreignant l'accès à un marché, il faut envisager divers niveaux de concurrence. Selon ce que vous dites, monsieur le président, je dirais qu'il s'agit du niveau ou du secteur manufacturier. Si l'on observe une trop grande capacité dans un secteur, c'est évidemment le résultat d'un marché à la baisse ou de conditions changeantes ou d'une baisse des tarifs. Ce sont toutes là des explications fortuites d'hypothèses que vous avancez. Mais si nous examinons ce bill, nous constatons que du fait qu'elles répondent à la demande, ces sociétés privées créent une situation qui restreint la concurrence par des procédés exclusifs ou abusifs, en ce sens que quiconque voudrait établir une autre raffinerie de sucre...

**Le sénateur Flynn:** ... serait simplement forcé de le faire, sauf si...

**M. McKeag:** ... s'il avait perdu l'esprit. Mais je crois qu'il pourrait prétendre que ceux qui étaient là avant lui avaient usé de procédés exclusifs.

**Le sénateur Flynn:** À supposer qu'il soit en mesure d'empirer la situation, n'est-ce pas?

**M. McKeag:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, nous discutons actuellement de questions tellement théoriques qu'il y a peut-être lieu de se demander si la loi vise à redresser une situation actuelle ou à corriger des abus hypothétiques? En théorie, tout cela est très bien, mais ces abus existent-ils vraiment actuellement? Si ce bill est adopté, l'Administrateur de la politique de

[Text]

into a whole number of suits and investigations, or is it possible to project what might take place in the future?

**Mr. McKeag:** It is my own observation that the staff of the person who will become the advocate has grown enormously over the last 10 years, on the basis of his annual report to the minister as laid before Parliament. The more lawyers and economists there are in there, persons who are dedicated to achieving the government's objectives as stated in this legislation, then the more enforcement and the more prosecutions we will see. That is inevitable, in my view.

**Senator Flynn:** You say there will be more prosecutions. Is that on the basis of what is taking place today?

**Mr. McKeag:** I honestly do not consider that there are abuses of market power today that are not preventable by the proper application of the existing act.

**Mr. Cowling:** Enforcement of the present act has been stepped up of recent years, I think it is fair to say.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you think, then, that the reason for the additional powers that Senator Cook has described is the experience of other jurisdictions in other countries?

**Mr. McKeag:** It has been my observation, senator, that it is the poor track record of our current administrators, meaning the people who operate out of Place du Portage, that has encouraged them to look for a better arsenal. They have had what is, to them, a sorry list of failures of prosecutions of monopolies and mergers. The courts have given a very strict interpretation of what is meant by "undue reduction of competition". The current act has addressed that. It now says that in looking at the word "undue" a court does not have to find that there is a virtual elimination of competition. We think the hole has been plugged. We think that the act as it presently exists should be given a reasonable period of operation to see if it cures the economy, if ill it is, without getting into what is an exercise in extravagant economic theory.

**Senator Cook:** So the theory of this bill is to tighten up the law, in the first place; and, in the second place, to deny the citizen the protection of the courts?

**Mr. McKeag:** In many cases, that is absolutely true.

**The Chairman:** Mr. McKeag, have you looked at this factor? Supposing the raw material which is dealt with by the manufacturer has to be imported. If you put that factor into the cycle of things you have to look at, then what are the rights that the bill says should be enjoyed by any citizen who may want to start manufacturing in Canada? Because the raw material is imported, there is nothing to prevent him from acquiring the raw material and processing it. How would you answer that, if you were to become the devil's advocate for a moment?

[Traduction]

la concurrence sera-t-il immédiatement saisi d'une foule de poursuites et d'enquêtes, ou est-il possible de prévoir ce qui se passera éventuellement?

**M. McKeag:** À mon avis, l'effectif qui relèvera de celui qui sera nommé Administrateur s'est accru énormément au cours des dernières années, si l'on en juge par le rapport annuel qui a été présenté au ministre et qui a été déposé au Parlement. Plus il y a d'avocats et d'économistes, c'est-à-dire de spécialistes désignés pour satisfaire les objectifs du gouvernement tels que définis dans cette loi, plus il faudra être sévère dans l'application de la loi et plus il y aura de poursuites. Cela est inévitable à mon avis.

**Le sénateur Flynn:** Vous prétendez que le nombre de poursuites s'accroîtra. Vous fondez-vous sur des faits actuels?

**M. McKeag:** Honnêtement, j'estime que tous les abus des forces du marché peuvent être évités, si l'on applique bien la loi actuelle.

**M. Cowling:** Je crois qu'en toute honnêteté il faudrait dire que l'application de la loi actuelle s'est accentuée ces dernières années.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Seriez-vous porté à croire alors que la sévérité accrue dont le sénateur Cook a fait état aurait été amenée par l'expérience qu'ont eue les autres pays de l'application de lois analogues.

**M. McKeag:** D'après ce que j'ai observé, Sénateur, ce sont les piètres mécanismes de dépistage des administrateurs actuels, c'est-à-dire des personnes qui œuvrent à la Place du Portage, qui ont incité les législateurs à doter de la loi d'un meilleur arsenal. Ils ont été témoins de ce qu'ils considèrent une triste liste de faillites, de poursuites, de monopoles et de fusions. Les tribunaux ont donné une interprétation très rigide de ce qu'on entend par «réduction indue de la concurrence». La loi actuelle y a remédié. En raison de l'addition du mot «indue», le tribunal n'est maintenant plus tenu de déterminer s'il y a élimination virtuelle de la concurrence. Je crois que le problème a été réglé. À notre avis, il faudra attendre encore un certain temps avant de pouvoir affirmer que la loi, dans son libellé actuel, solutionne les problèmes de notre économie, à supposer que ceux-ci soient réels, sans nous lancer dans les grandes théories économiques.

**Le sénateur Cook:** Ainsi, en théorie, ce bill vise en premier lieu à rendre la loi plus sévère et, en second lieu, à priver le citoyen de la protection des tribunaux.

**M. McKeag:** Dans bien des cas, c'est absolument vrai.

**Le président:** Monsieur McKeag, avez-vous étudié le point suivant. Supposons que les matières premières dont se sert le fabricant doivent être importés. Toujours en tenant compte de ce facteur, de quels droits, selon le texte de ce projet de loi, devrait jouir tout citoyen qui désire se lancer dans la fabrication au Canada? Rien ne l'empêche d'importer des matières premières et de les transformer. Comment répondriez-vous à cet argument, si vous deviez vous faire l'avocat du diable?



[Text]

**Mr. McKeag:** I do not think that that potential manufacturer would have any complaints under the act, with respect, Mr. Chairman. Perhaps what he needs is the protection of the specialization provisions of the act, which I am not satisfied with either, so that he would be able to set up a plant of world scale proportions, and, considering the cost of labour and production in Canada, be able to satisfy the demand and successfully eliminate the competition of foreign importers. Our real concern is with the lower levels of the process—the smaller secondary manufacturers—who are making conventional “widgets”, as people call them, such as lines of furniture. The prices have, over the years, become the same, and the distribution policies have, over the years, become similar, because, with experience, people have sought out and achieved the most economic method of distribution, and because they all look similar, and their product is homogeneous, they are, in our opinion, subject now to review for innocent conduct under the sections we are addressing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Without appeal.

**Mr. McKeag:** Without appeal.

**Senator Flynn:** What if you had a socialist government enforcing this legislation, would it be the same as under the present administration?

**Mr. McKeag:** I am not a philosopher.

**Senator Flynn:** No, but could it be entirely different?

**Senator Macnaughton:** Why don't you explain the difference?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not think he has to.

**Senator Flynn:** I just say that though you have those extreme powers here today, there will always be some discretion in using them, and you will use them today in a certain manner because you have a certain philosophy; but if there were to be another government tomorrow, and these powers provided a complete change in the approach, would that be good?

**Mr. Hughes:** Could I answer that, Mr. Chairman? I think it must be pointed out that the making or breaking of this legislation will lie in the board, because, from this morning's discussion, we can all agree that there is a wide area of discretion in most of these clauses. That discretion will be exercised by a board. I suspect that most businessmen, when they read the bill, will end up saying, “Well, whatever it means, it will mean what the board says,” and that only highlights the need for appeals that we have already dealt with. It also highlights the need, if this bill passes in anything like its present form, for getting the best qualified people on the board, with, preferably, a judge as the chairman.

I want to take the opportunity of referring you to section 31.79, on page 53 of the bill. This clause requires the board, in making any order that it is empowered by this part to make, to

[Traduction]

**M. McKeag:** Je ne crois pas que ce fabricant hypothétique aurait quelque chose à redire de la loi, sauf votre respect, monsieur le président. Peut-être serait-il obligé de se prévaloir des dispositions sur les accords de spécialisation, qui ne me satisfont pas non plus, pour pouvoir se lancer dans une entreprise d'envergure internationale et, compte tenu des coûts de la main-d'œuvre et de la production au Canada, être en mesure de répondre à la demande tout en réussissant à vaincre la concurrence des importateurs étrangers. Ce sont les échelons inférieurs du processus qui nous inquiètent, c'est-à-dire les petites industries secondaires, qui fabriquent des trucs conventionnels, comme des meubles. Avec les années, les prix et les politiques de distribution se sont uniformisés. Car l'expérience aidant, ces industriels ont mis au point les méthodes de distribution les plus économiques qui soient; or, parce que ces industries se ressemblent toutes et que leurs produits sont homogènes, elles deviennent suspectes en raison des activités innocentes qu'elles exercent au terme des articles dont nous traitons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sans avoir droit d'appel.

**M. McKeag:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Qu'arriverait-il si cette loi était appliquée par un gouvernement socialiste? Serait-ce la même chose que sous le gouvernement actuel?

**M. McKeag:** Je ne suis pas philosophe.

**Le sénateur Flynn:** Non, mais ce pourrait-il qu'il en soit tout autrement?

**Le sénateur MacNaughton:** Pourquoi n'expliquez-vous pas la différence?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'y est pas obligé.

**Le sénateur Flynn:** Je veux tout simplement dire que, bien que vous disposiez aujourd'hui de ces vastes pouvoirs, vous les utiliserez d'une certaine manière, parce que vous avez certains principes, mais s'il devait y avoir un autre gouvernement demain, et que ces pouvoirs changeaient complètement le problème, cela serait-il profitable?

**M. Hughes:** Puis-je répondre à cette question, monsieur le président? Je pense que c'est la Commission qui décidera d'appliquer ou de ne pas appliquer cette loi, car, d'après la discussion que nous avons eue ce matin, nous sommes tous d'accord pour dire que la plupart de ces articles prévoient une certaine discrétion. C'est une commission qui l'exercera. Je suis à peu près sûr que la plupart des hommes d'affaires qui liront le projet de loi se diront qu'il faudra se conformer aux directives de la Commission. Et c'est pourquoi la loi devrait prévoir une procédure d'appel, dont nous avons déjà parlé. En outre, si ce projet de loi est adopté tel qu'il se présente actuellement, il faudrait s'assurer que les plus compétents siègent à la Commission qui devrait être présidée, de préférence, par un juge.

Je voudrais en profiter pour me reporter à l'article 31.79, page 53 du projet de loi. Cet article stipule que la Commission, dans toute ordonnance qu'elle rend en vertu de la présente

[Text]

make an order that is the least restrictive of competition. While that sounds fine, the clause has the phrase, "in its opinion" in it, in the fourth line; and I would suggest that without changing the act, that would not be reviewable, in my thinking, under section 28 of the Federal Court Act.

To revert to a comment by Mr. McKeag, how could the board ever exceed its jurisdiction if what it does is, in its opinion, the least restrictive of competition?

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a completely discretionary order.

**Mr. Hughes:** Precisely. So we would suggest—and this is a minor technical point,—that the phrase "in its opinion", at the very least, should be deleted from 31.79.

**Senator Laird:** There is nothing *ultra vires*.

**Mr. Hughes:** Precisely.

**Senator Flynn:** That is what I fear.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not think there is any doubt that if there were a socialist government in office in Ottawa they would not have to change this very much to conform to their own principles of control and ownership in the public sector over the private sector. I do not think there is any question about that.

**Mr. McKeag:** Perhaps I can move on to safer ground.

**Mr. Cowling:** Just before you do, Mr. McKeag, I would just like to note something for the record. It seems to me that in the redraft of the clause which we find in Bill C-13, there is another very serious thing, in that paragraph (b) on page 45 has been added, and we are no longer even talking about parallel conduct now.

**Mr. McKeag:** No. That is the point I made earlier. When you have a chance to look at the transcript I hope you will read it carefully.

**Senator McIlraith:** Can we have that again?

**Mr. Cowling:** There is a new paragraph on page 45, paragraph (b). If you read that in the context of the way they have got the whole clause constructed—

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are right.

**Mr. Cowling:** ... the parallel business does not even apply. That is a change from Bill C-42, and I do not recall that that was one of the recommendations of either of the committees of Parliament that studied the bill.

**Mr. Hughes:** It also indicates, Mr. Chairman, that quite clearly paragraph (a) means something different from paragraph (b). Paragraph (b) stipulates conduct or offences which are already identified in the Act. We all know what they are and they can be looked at by lawyers with some certainty for the purpose of giving some advice. Paragraph (a) must clearly mean something over and above that—which is by no means understandable when you read paragraph (a). In fact, it could be suggested, why is paragraph (b) not sufficient?

**Mr. Cowling:** Yes, exactly.

[Traduction]

Partie, doit s'efforcer de restreindre le moins possible la concurrence. Bien que l'article soit tout à fait valide, l'expression «doit s'efforcer» figure à la quatrième ligne de l'article. Et, sans vouloir modifier la loi, je pense qu'il devrait être revu conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Pour revenir à un commentaire qu'a fait tout à l'heure M. McKeag, comment la Commission pourrait-elle dépasser sa sphère de compétence si les mesures qu'elle prend restreignent, à son avis, le moins possible la concurrence?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit d'une ordonnance discrétionnaire.

**M. Hughes:** Précisément. C'est pourquoi nous proposons—et il s'agit d'un point technique mineur—que l'expression «doit s'efforcer» soit supprimée de l'article 31.79.

**Le sénateur Laird:** Mais cela n'a rien d'anticonstitutionnel.

**M. Hughes:** Précisément.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je crains.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suis sûr que, si un gouvernement socialiste arrivait au pouvoir, il devrait modifier tout ceci de façon à respecter ses propres principes de contrôle et de propriété dans le secteur public, par rapport au secteur privé. Ceci ne fait aucun doute.

**M. McKeag:** Je pourrait peut-être m'aventurer sur un terrain moins dangereux.

**M. Cowling:** Auparavant, monsieur McKeag, j'aimerais inscrire quelque chose au procès-verbal. Il me semble qu'on a ajouté l'alinéa b) à la page 45, lorsque l'article du bill C-13, a été de nouveau rédigé, et il ne s'agit même plus de comportement parallèle.

**M. McKeag:** Non. C'est ce que j'ai souligné tout à l'heure. Lorsque vous relirez la transcription, j'espère que vous ferez attention.

**Le sénateur McIlraith:** Pouvez-vous répéter?

**M. Cowling:** L'alinéa b) a été ajouté à la page 45. Si vous le lisez en tenant compte de la construction de l'article...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous avez raison.

**M. Cowling:** ... le comportement parallèle ne s'applique même pas. C'est une modification qui a été apportée au Bill C-42, et je ne pense pas que l'un des comités du Parlement qui a étudié ce projet de loi en ait fait la recommandation.

**M. Hughes:** Il est évident, monsieur le président, que l'alinéa a) a une signification différente de l'alinéa b). L'alinéa b) fait état des comportements et des infractions qui sont déjà énumérés dans la loi. Nous les connaissons tous et les avocats peuvent les étudier, pour donner des conseils. L'alinéa a) doit certainement signifier autre chose qui n'est, en aucun cas, évident, lorsqu'on le lit. En fait, on pourrait se demander pourquoi l'alinéa b) ne suffit pas.

**M. Cowling:** Oui, vous avez raison.



[Text]

**Senator Flynn:** It is never sufficient for bureaucrats.

**Mr. Cowling:** It would be a drastic thing to say.

**Mr. Hughes:** It would, in fact, be drastic and a considerable innovation. If you want to use the word "overkill", it seems very apt when you read paragraph (a) and then read the paragraph (b) immediately afterwards.

**Mr. McKeag:** One should not judge the make-up of the committee by looking at the panel which is rather heavy in representation of the legal profession. We have people from many walks of life on our committee; small manufacturers who turn out and larger ones who sent their counsel. There is one occasion when the lawyers do not have a monopoly on the conversation, and that is when we address price discrimination and price differentiation because every one of our members, the manufacturers, understand this particular section, and they are very unhappy about what the government is proposing to do.

The attitude of our members is that there is nothing wrong with business pricing practices in Canada because the average businessman observes the law. There is in the law, under section 34, a prohibition against adopting a practice of discriminating in pricing as between competitors.

The Skeoch report looked at this situation and came to the conclusion that there was no real malevolence or iniquity in the market place, and recommended that the existing law be left as it is.

What the draftsman is doing in this particular bill is addressing the pricing policies of our business community as though there were a series of iniquities all through them and as if it were a bad situation that had to be rectified.

What we now have is a criminal prohibition against basic price discrimination; a reviewable practice which has now been introduced which is called "price differentiation", and that is further backed up by sections that address delivered pricing and base point pricing. We think the cumulative effect of those proposals will be anti-competitive.

To the best of my knowledge there have been no prosecutions under this section, or I might be safer in saying no convictions.

**Mr. Cowling:** I think you were right the first time, at least under 34(1)(a).

**Mr. McKeag:** As our brief points out, some of us attended a seminar which was held recently in Toronto, where the U.S. Assistant Attorney General said that the experience of their office in the United States was that this legislation in the United States had operated to thwart the policies of what the Supreme Court of the United States had called "the Magna Carta of free enterprise".

It is our recommendation that the price discrimination section be left as it is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the present act?

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Les bureaucrates ne sont jamais satisfaits.

**M. Cowling:** Ce serait effrayant.

**M. Hughes:** Ce serait, en effet, effrayant et constituerait une innovation considérable. Le terme «exagéré» s'appliquerait tout à fait à la situation, si vous lisez l'alinéa a) puis l'alinéa b) immédiatement après.

**M. McKeag:** On ne peut pas juger la composition du Comité, qui représente surtout la profession juridique. Notre comité est représenté par de nombreuses professions; les petits fabricants viennent et les plus grands envoient leur avocat. Les avocats n'ont pas le monopole de la conversation, lorsque nous parlons des prix discriminatoires et des différences de prix, car chacun de nos membres, des fabricants, comprend cet article et est mécontent des propositions du gouvernement.

Nos membres estiment que les pratiques en matière de prix au Canada n'ont rien d'illicite, car l'homme d'affaires moyen respecte la loi. Conformément à l'article 34, il est défendu à des concurrents d'établir des prix de vente discriminatoires.

Le rapport Skeoch a étudié cette question et a conclu que cela ne constituait pas réellement une illégalité ou une iniquité sur les marchés; en outre il a recommandé de ne pas modifier le droit actuel.

Dans ce projet de loi particulier, les rédacteurs considèrent que le mode d'établissement des prix, dans le monde des affaires, est rempli d'iniquités qui entraînent une mauvaise situation qu'il faut redresser.

Nous avons actuellement une interdiction en matière de prix de vente discriminatoires, lesquels sont considérés comme une infraction criminelle; une pratique, appelée «différenciation en matière de prix», est actuellement à l'étude; des articles portant sur l'étude des prix à la livraison et les prix de base appuient cette pratique. Nous croyons que ces mesures auront des conséquences cumulatives anti-concurrentielles.

Autant que je sache, aucune poursuite n'a été intentée aux termes de cet article. Il serait peut-être moins risqué de dire qu'aucune déclaration de culpabilité n'a été prononcée.

**M. Cowling:** Je crois que vous aviez raison la première fois, du moins aux termes de l'alinéa 34(1)a).

**M. McKeag:** Comme nous le mentionnons dans notre mémoire, certains d'entre nous ont assisté au séminaire qui a eu lieu récemment à Toronto. A cette occasion, le procureur général adjoint des États-Unis avait mentionné qu'aux États-Unis l'expérience acquise leur avait démontré que cette loi avait fait obstacle à la politique de ce que la Cour suprême des États-Unis appelait la Grande Charte de la libre entreprise.

Nous recommandons de ne pas modifier le libellé de l'article portant sur le prix de vente discriminatoire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans la loi actuelle?

[Text]

**Mr. McKeag:** In the present act, and that the proposed price differentiation section be dropped.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. McKeag, in discussing the question of price differentiation, you are restricting your comments to section 31.77 beginning on page 51. You have said that violation of this section leads to criminal prosecution.

**Mr. McKeag:** No, sir, this is a reviewable practice. Price discrimination is the criminal one which is under section 34.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Snelgrove:** On price discrimination, the criminal section under 34(a), we do make one suggestion of change, and that is primarily because of the 1976 amendment on reviewable practices which permits now a civil damage action. Our suggestion is that there should be a competition test under section 34 of the price discrimination criminal sanction.

The competition test is a threshold in the U.S. Robinson-Patman Act dealing with price discrimination, and has been for many years, and we believe that a competition test, such as proof by the Crown that there was substantial lessening of competition as a result of the price discrimination, would be an appropriate threshold to have at this point.

**Senator Laird:** After all, this is supposed to be a competition bill.

**Mr. Snelgrove:** That is right. Now, this is really tantamount to a strict liability. So long as there is a differentiation or distinction in price of like quality and quantity, nothing further need be proved. We believe a competition test similar to the Robinson-Patman Act should be subject to that section.

**Mr. McKeag:** You will appreciate, Mr. Chairman and honourable senators, in this brief we were attempting to condense our earlier remarks instead of taking up your time. We have made the point on our earlier appearance before you, and last summer we presented a brief which is still on the record, that our comments and those which this body adopted as well have not been addressed by the bill. That still remains our effective position. We are not presenting a restatement of the CMA position. We have attempted to select highlights, if one can call them that, to show that this bill is not at all the glorious liberation of competition that it has been called by its proponents.

**Mr. Cowling:** On your point, sir, of putting a competition factor in this section, if you give somebody a higher discount than somebody else, how can that ever lead to a lessening of competition?

**Senator Connolly (Ottawa West):** A higher what?

[Traduction]

**M. McKeag:** Dans la loi actuelle, et nous proposons également de supprimer l'article concernant la différenciation en matière de prix.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En traitant de la question de différenciation, vous limitez vos commentaires à l'article 31.77 qui commence à la page 51. Vous avez mentionné que la violation de cet article entraînait une poursuite au criminel.

**M. McKeag:** Non, c'est une pratique révisable. Le prix de vente discriminatoire fait l'objet d'une poursuite au criminel, ce dont traite l'article 34.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Snelgrove:** Quant à l'alinéa 34a) portant sur le prix de vente discriminatoire entraînant une poursuite au criminel, nous proposons de le modifier surtout en raison de la modification de 1976 concernant les pratiques révisables et permettant une action civile en dommages-intérêts. Nous proposons que l'on établisse des critères de concurrence, aux termes de l'article 34 qui prévoit des sanctions pénales en cas de prix de vente discriminatoire.

Ce critère de concurrence constitue et a constitué pendant des années un préalable, selon la loi américaine Robinson-Patman sur les prix de ventes discriminatoires. Nous croyons que ce critère, dont la Couronne se sert pour prouver que la concurrence a diminué considérablement par suite de l'application d'un prix de vente discriminatoire, serait un préalable approprié dont nous devrions disposer actuellement.

**Le sénateur Laird:** Après tout ce projet de loi est censé porter sur la concurrence.

**M. Snelgrove:** C'est vrai. C'est réellement l'équivalent d'une obligation inconditionnelle. Dès qu'il y a une différenciation ou une distinction dans le prix de biens de qualité et de quantité égales, il n'est pas nécessaires de prouver autre chose. Nous croyons qu'un critère analogue à celui de la Loi Robinson-Patman devrait être assujéti à cet article.

**M. McKeag:** Vous reconnaîtrez, monsieur le président et messieurs les sénateurs, que dans notre mémoire, nous essayons de résumer nos observations initiales au lieu de prendre indûment votre temps. Lors de notre dernière comparution devant le comité et dans le mémoire que nous avons déposé l'été dernier et dont vous disposez encore, nous vous avons fait remarquer que le projet de loi ne tenait pas compte de nos recommandations ni de celles adoptées par ce comité. Nous n'avons pas changé d'idée. Nous ne voulons pas reformuler la position de l'AMC, mais nous avons essayé d'isoler les points saillants, si on peut les appeler ainsi, afin de démontrer que ce projet de loi ne constitue pas la libération éclatante de la concurrence, comme le mentionnaient les parrains de ce projet de loi.

**M. Cowling:** Quant à votre proposition, selon laquelle il faudrait tenir compte de la concurrence dans cet article, comment le fait d'accorder à une personne un escompte plus élevé qu'à une autre peut affaiblir la concurrence?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un quoi plus élevé?



[Text]

**Mr. Cowling:** A higher discount. It means that that customer has got the preferred discount, I suppose, to go out and undersell the other customer, which seems to me to be increasing competition.

**Senator Flynn:** It could have the wrong effect, of driving him out.

**Mr. Cowling:** Of driving them out; that is what I was coming to. If that is the case, then there is another provision in the act, section 34(1)(b) and (c) which deals with that. I must say that I know you are correct in saying that in the United States they have applied this. Whether or not it is because there are more firms in the market-place down there, which, of course, is better for them; but I have a little difficulty with that concept.

**Mr. Snelgrove:** As you acknowledge, there is that competition test in the Robinson-Patman Act, and that is part of the proof standard that the courts must determine in order to determine whether there has been a breach of that section.

I think the major point here is that with a competition test, as opposed to injury to a competitor, we are looking at the broader scene. Considering the fact that price discrimination, as many authors have indicated, leads to price rigidity, what we should be looking at is the injury to competition on the broad scale rather than injury to a competitor in order to make it a criminal offence. It is introduced now because of the aspect of a new right to a civil private damage.

**Mr. Cowling:** What I am saying is that I find it difficult to see how it would ever lessen competition, and therefore why have the clause at all?

**Mr. Snelgrove:** It could, depending upon the fact situation, as indicated in the United States cases.

**Senator Flynn:** Do we have any cases of the basis of that civil right of action?

**Mr. Snelgrove:** You mean under this bill? Not to my knowledge.

**Senator Flynn:** I am curious to find out whether it would in the end be declared unconstitutional, especially with giving the jurisdiction to the Federal Court.

**Mr. Cowling:** I do not believe there has been one application by the Director of Investigation and Research, as he is still called, under the reviewable practices provisions that were put in about a year or a year and a half ago. There was said to be a crying need for these, but it is now about a year and a half later and we have not seen one.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Last time we talked about this you thought you might be able to produce a memo for us on the validity of civil sanctions and the capacity of Parliament to legislate civil sanctions. Maybe it is an imposition on our part to be asking you for this, but it comes up constantly in the submissions that are made.

**Mr. Cowling:** I can certainly refer you to a very thorough article on the subject. I do not have the exact reference, but I can provide that. It is in the *Business Law Journal*. It is an

[Traduction]

**M. Cowling:** Un escompte plus élevé. Cela signifie que ce client a obtenu un escompte préférentiel. Si nous vendons meilleur marché à l'autre client, cela selon moi accroît la concurrence.

**Le sénateur Flynn:** A long terme cette politique pourrait les écarter du marché.

**M. Cowling:** Elle pourrait les chasser du marché. C'est là où je veux en venir. Si c'est le cas, il y a alors d'autres dispositions qui traitent de cette question, en l'occurrence les alinéas 34(1)b) et 34(1)c). Je dois dire que je sais que vous avez raison en affirmant que les États-Unis appliquent cette méthode parce qu'il y a plus d'entreprises sur les marchés ce qui, bien sûr, est plus avantageux pour eux. J'ai toutefois un peu de difficulté à comprendre cette méthode.

**M. Snelgrove:** Comme vous le savez, la Loi Robinson-Patman prévoit un critère de concurrence. Ce critère constitue une partie de la preuve que doivent faire les tribunaux afin de déterminer s'il y a violation de cet article.

Je crois ici que l'essentiel c'est que nous avons un cadre plus étendu avec le critère de concurrence, par opposition à l'affaiblissement du commerce d'un concurrent. Si on tient compte du fait que les prix de vente discriminatoires entraînent, comme l'ont mentionné bon nombre d'auteurs des prix fixes, nous devrions, afin de faire de cette pratique une infraction criminelle, étudier la réduction de la concurrence sur une grande échelle plutôt que l'affaiblissement du commerce d'un concurrent, a été adopté à cause du nouveau droit d'intenter des poursuites civiles à titre privé.

**M. Cowling:** Ce que je veux dire, c'est qu'il m'est difficile de comprendre en quoi cela réduit la concurrence et, par conséquent, de comprendre le bien-fondé de l'article.

**M. Snelgrove:** Cela dépend de la situation de fait, comme dans certains cas aux États-Unis.

**Le sénateur Flynn:** Avons-nous des cas où il est question de poursuites civiles?

**M. Snelgrove:** Voulez-vous dire aux termes de ce projet de loi? Pas à ma connaissance.

**Le sénateur Flynn:** Je me demande s'il sera finalement considéré comme inconstitutionnel, surtout si l'on donne compétence à la Cour fédérale.

**M. Cowling:** Je ne pense pas que le Directeur des enquêtes et recherches, comme on l'appelle encore, ait déposé une demande aux termes des dispositions relatives aux pratiques sujettes à révision, proposées il y a un an ou un an et demi. Il avait dit qu'elles étaient essentielles, mais un an et demi s'est écoulé et rien n'a encore été fait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La dernière fois où nous avons abordé la question, vous pensiez pouvoir nous présenter un mémoire sur la valeur des sanctions civiles et sur le pouvoir du Parlement de légiférer à leur sujet. Nous abusons peut-être de votre bonne volonté, mais c'est une question qui revient constamment dans les mémoires présentés.

**M. Cowling:** Je peux certainement vous indiquer un article détaillé à ce sujet. Je n'ai pas les références exactes, mais je peux m'informer. Il a paru dans le *Business Law Journal*. Il

[Text]

article by Warren Grover, of Toronto, dealing with the constitutionality of the reviewable practices provisions under Phase I. However, what he said for those would apply equally, I think, to these. His conclusion, if I recall, is that in his opinion the present Supreme Court—and that is the way he expresses it—would be likely to uphold this as a valid exercise of the trade and commerce power. He sees a revival of the trade and commerce power as being likely, and he thinks it is possible the Supreme Court would find some way of distinguishing the old Privy Council decisions in the *Board of Commerce* case and another case.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But the decisions that were made in the 1930s on that do not lead to that kind of conclusion, do they? The whole basis of those cases was the use of the trade and commerce power, and it was ruled unconstitutional.

**Mr. Cowling:** That is right.

**The Chairman:** But the use of the trade and commerce power is sort of growing up these days, is it not?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes. This is a speculative element, though, I think, and until we get a decision of the court you don't know. That is why I thought it would be helpful if we had something from counsel about this. Perhaps he could give us the article, and perhaps some of his own views, if there is a chance.

I should like to go back to Mr. Snelgrove again. I did not quite follow which option you said the administration was favouring, looking at it as a test, injury to competition or injury to a competitor. Which one do you think the administration favours?

**Mr. Snelgrove:** What we are recommending is that it be a competition test relating to lessening of competition as opposed to one relating to injury to a competitor, on the basis that we believe that with the right of a civil damage action now it seems patently unfair that a private litigant is only required to prove strict liability that there was price discrimination, without any competition test of lessening of competition, even though there was no conviction under that section.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In proving the strict letter of the law the complainant then can eliminate the practice and avoid damage to himself. That is the point you make, is it?

**Mr. Snelgrove:** The complainant? The person suing in the civil damage action?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Snelgrove:** He would have to prove, not only the price discrimination, which is a strict liability aspect, but also lessening of competition in general terms.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is what you want to see.

**Mr. Snelgrove:** That is what we want to see.

[Traduction]

est de Warren Grover, de Toronto, et porte sur la constitutionnalité des dispositions relatives aux pratiques sujettes à révision aux termes de la phase I. Cependant, les déclarations de l'auteur de l'article s'appliquent, à mon avis, dans les deux cas. Si ma mémoire est bonne, il a conclu en disant que, selon lui, la Cour suprême actuelle, et je reprends ses termes, va peut-être confirmer qu'il s'agit là d'un exercice légal du pouvoir commercial. A son avis, il est probable que ce dernier soit rétabli et que la Cour suprême trouve le moyen de distinguer les anciennes décisions du Conseil privé dans le cas de la Chambre de commerce et dans un autre cas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais les décisions qui ont été prises dans les années 30 à ce sujet ne mènent pas à ce genre de conclusion, n'est-ce pas? Toutes ces affaires se fondaient sur l'usage du pouvoir commercial qui a été déclaré inconstitutionnel.

**M. Cowling:** C'est exact.

**Le président:** Mais l'usage du pouvoir commercial s'impose de plus en plus de nos jours, n'est-ce pas?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui. Je pense, toutefois, que c'est un facteur de spéculation et nous ne savons pas ce qu'il en est avant de connaître la décision du tribunal. C'est pourquoi j'ai pensé qu'il serait utile de demander l'avis d'un avocat à ce sujet. Il pourrait peut-être nous fournir l'article, nous donner son point de vue et nous dire si nous avons des chances.

Je voudrais revenir à M. Snelgrove. Je n'ai pas très bien compris quelle solution préfère l'administration. A votre avis, préfère-t-elle limiter la concurrence ou éliminer un concurrent?

**M. Snelgrove:** Nous recommandons qu'il y ait divers critères, selon que l'on parle de réduire la concurrence ou d'éliminer un concurrent. En effet, à notre avis, le droit d'intenter des poursuites civiles en dommages-intérêts semble manifestement injuste car l'individu qui intente l'octroi à titre privé est seulement tenu de prouver qu'il y avait un prix de vente discriminatoire, sans qu'il y ait de critères visant à réduire la concurrence, même s'il n'y pas eu de déclaration de culpabilité aux termes de cet article.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En prenant la loi au pied de la lettre, le plaignant peut alors supprimer la pratique et éviter de s'attirer des ennuis. Est-ce ce que vous vouliez dire?

**M. Snelgrove:** Le plaignant? La personne qui entame une action en dommages-intérêts?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Snelgrove:** Il aurait à prouver non seulement qu'il y a eu prix de vente discriminatoire, ce qui est une question de responsabilité stricte, mais aussi qu'il y eu réduction de la concurrence en général.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est ce que vous voulez.

**M. Snelgrove:** C'est exact.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** But that is not what you have got.

**Mr. Snelgrove:** That is not what we have got, no. In effect we have a strict liability provision under the current clause 34(a). That would only apply to clause 34(a); it would not apply to clauses 34(b) and (c), which are the predatory pricing provisions.

**The Chairman:** Would you say there is anything in the proposals in relation to the civil remedies that is necessary for the proper enforcement of the criminal provisions?

**Mr. Snelgrove:** I would not say so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you repeat that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I asked whether there is anything in this bill in relation to the civil remedies that are provided which could be said, in Mr. Snelgrove's experience, to be necessary to the proper enforcement of the criminal provisions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you alluding there to the fact that the bill provides such far-reaching elements that you just

**Senator Flynn:** I think what the Chairman has in mind is whether it can be properly described as an ancillary power. I would say no, because the criminal conviction is the basis for the civil right of action. It follows. You have to have a criminal conviction and then you can use the record of that criminal conviction.

**Mr. Cowling:** There is nothing to prevent you under the present act, unless I am wrong; you can go without the prosecution, if you will, and then you have to make your own case.

**Mr. Snelgrove:** That is right. Under section 31.1 you do not have a conviction in order to commence a civil action under the criminal section.

**Mr. Cowling:** It just makes it easier, that is all.

**Senator Flynn:** Whatever the situation, it is not necessary.

**The Chairman:** Senator Flynn, the purpose of my question was to see if there was anything that would bring the validity of the legislation into issue. If it is possible to give the answer that the civil procedure is necessarily incidental to the proper assertion of the criminal remedies, then they could say it is in aid of the criminal law.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And therefore valid.

**The Chairman:** Yes, and your answer is that there is nothing that you see there?

**Mr. McKeag:** No, there seems to be nothing. You could take away the civil sanctions and still have the criminal provisions stand on their own feet.

**The Chairman:** Your proof criminally would not be lessened?

**Mr. McKeag:** No.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais c'est ce que vous n'avez pas réussi à obtenir.

**M. Snelgrove:** C'est exact. En fait, il y a une allusion à la responsabilité stricte à l'alinéa 34a). Uniquement à l'alinéa 34a) et non aux alinéas b) et c) de l'article 34, qui portent sur les prix anormalement bas.

**Le président:** D'après vous, les propositions ont-elles un rapport avec les recours civils nécessaires à la bonne application des dispositions relatives aux infractions?

**M. Snelgrove:** Je ne pense pas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, pourriez-vous répéter?

**Le président:** J'ai demandé s'il y avait dans le projet de loi quelque chose se rapportant aux recours civils qui, d'après M. Snelgrove, sont nécessaires à la bonne application des dispositions relatives aux infractions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pensez-vous que le projet de loi contient des éléments si complexes que l'on peut...

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, le président voulait demander si on pouvait considérer cela comme un pouvoir auxiliaire. Je ne pense pas, car la déclaration de culpabilité sert de base au droit d'intenter une action civile. Tout s'enchaîne. Il faut qu'il y ait eu déclaration de culpabilité pour pouvoir ensuite en utiliser le dossier.

**M. Cowling:** Aux termes de la loi actuelle, il n'y a rien qui vous en empêche si je ne m'abuse; vous pouvez, si vous le voulez, renoncer aux poursuites; il faudra alors constituer votre propre dossier.

**M. Snelgrove:** C'est exact. Aux termes de l'article 31.1, il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu déclaration de culpabilité pour intenter une action civile aux termes de l'article relatif aux infractions.

**M. Cowling:** Cela facilite tout simplement les choses.

**Le sénateur Flynn:** Quelle que soit la situation, cela n'est pas nécessaire.

**Le président:** Sénateur Flynn, j'ai posé ma question pour savoir si quelque chose d'autre pourrait mettre en doute la validité de la loi. Si l'on peut affirmer que la procédure civile est nécessairement accessoire à la déclaration appropriée des recours criminels, on peut alors dire que cette mesure renforce le droit criminel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce qui, par conséquent est valable.

**Le président:** Oui, et vous répondez alors que vous ne voyez rien d'autre là-dedans?

**M. McKeag:** En effet. Vous pouvez éliminer les sanctions civiles et conserver quand même les dispositions criminelles.

**Le président:** Criminellement parlant, votre preuve ne sera pas amoindrie?

**M. McKeag:** Non.

[Text]

**Senator Flynn:** Especially if you are not too sure and could not decide on a civil remedy without using the provision contained in this bill. I suggest that in Quebec—and I have seen a case in the Supreme Court in which it was said that the whole basis was—

**Mr. Cowling:** Breach of statute.

**Senator Flynn:** No; I mean responsibility for fault. If that is prohibited in the federal legislation it may be the basis for civil action in the normal manner, because it would be a fault. I could say someone has caused me damages by doing a certain thing which is illegal.

**Mr. Cowling:** That is true in Quebec law, senator, but there seems to be some doubt.

**Senator Flynn:** I am not so sure that it would not be true in the common law provinces also.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is up to the plaintiff in each case to establish damage.

**Mr. Cowling:** It may be that in the common law there is a civil right, but the basis for it must be found somewhere in the law of tort. If it cannot be found there, it cannot be simply said that a statutory provision provides it. I understand that to be the distinction between common law and civil law.

**Senator Flynn:** The general principle is fault, and I do not see how the law of torts enters into it.

**Mr. Cowling:** I am not a common law lawyer, but I understand that certain things have grown up over the years under the case law which say that this kind of thing constitutes a tort.

**Mr. McKeag:** I enjoyed sitting as a scholar through that line of discussion!

We can now look quickly at some of the particular headings in the concluding pages of our brief. We are concerned that the proceedings before the board are sufficiently complicated and tortuous and will likely be quite lengthy without giving opportunities of audience to public interest groups. There are cases in which such persons can make a contribution. We suggest that in this field of complicated economics mixed with law they do not have a role or, at least, do not have an outstanding need to be heard.

**Mr. Cowling:** The more parties engaged in a hearing, the more protracted and expensive the hearing becomes.

**Mr. McKeag:** Yes.

**Senator Flynn:** We could simply provide that the board could accept an intervention.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Même si vous n'êtes pas trop certain et que vous ne pouvez décider du recours civil que vous adopterez sans vous reporter la disposition prévue dans le présent projet de loi. J'ai fait la même proposition au Québec et j'ai eu l'occasion de suivre une affaire à la Cour suprême, dans laquelle on a dit que tout le fondement était . . .

**M. Cowling:** Une infraction à la loi.

**Le sénateur Flynn:** Non, il découlait de la responsabilité eu égard à la faute. Si cette motion est interdite dans la loi fédérale, des actions civiles pourraient être intentées. Je peux dire que quelqu'un m'a causé des dommages en agissant dans l'illégalité.

**M. Cowling:** Cela est vrai du droit québécois, sénateur, mais certains doutes semblent subsister.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas certain que cela ne s'applique pas non plus aux provinces soumises au droit coutumier.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est toujours au plaignant qu'il incombe de prouver que des dommages lui ont été causés.

**M. Cowling:** C'est peut-être que dans le droit coutumier, il existe un droit civile, mais on doit en rechercher le fondement dans le droit des délits civils. Si l'on ne trouve rien dans ce droit, on ne peut pas dire tout simplement qu'une disposition légale prévoit cette éventualité. Je crois que c'est là la distinction entre le droit coutumier et le droit civil.

**Le sénateur Flynn:** Le principe général est celui de la faute et je ne vois pas comment le droit des délits civils s'intègre à cela.

**M. Cowling:** Je ne suis pas un avocat de droit coutumier, mais je crois comprendre qu'il y a eu une certaine évolution au fil des ans en vertu du droit jurisprudentiel, qui fait que cela constitue un délit civil.

**M. McKeag:** J'ai beaucoup appris au cours de cette discussion et j'en suis bien content.

Peut-être pourrions-nous maintenant examiner rapidement certains des titres qui figurent dans les pages de conclusion de notre mémoire. Nous savons que les procédures de présentation de demande à la Commission sont compliquées et sinieuses et qu'elles seront probablement assez longues pour empêcher les groupes d'intérêt public de se faire entendre. Dans certains cas, ces groupes peuvent apporter une contribution intéressante. Nous pensons cependant que dans ce domaine compliqué où l'économique et le législatif s'entrecroisent, le public n'a pas de rôle vraiment important à jouer ou, à tout le moins, il n'est pas absolument essentiel qu'il se fasse entendre devant la Commission.

**M. Cowling:** Plus il y a de personnes qui doivent se faire entendre à une audition, plus cette audition se prolonge et coûte cher.

**M. McKeag:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions simplement prévoir que la Commission accepte une intervention.



[Text]

**Mr. McKeag:** Every intervention is an admission—

**Senator Flynn:** Yes, but the board would have to grant the right individually, rather than giving that right outright.

**Mr. McKeag:** Every intervention is an admission that the consumer advocate is not the advocate of this particular group, so it would erode the powers, duties and status.

**Senator Macnaughton:** You would not like the Greenpeace group knocking on your door?

**Mr. McKeag:** Hopefully not.

**Mr. Hughes:** However, Mr. Chairman, we would urge upon you the view that this board is different from the National Energy Board, the CRTC or the CTC, all of which have mandates to regulate "in the public interest" or some similar phrase. The board, certainly, is a quasi-judicial board, but it has parties of interest before it and it must refer to a law which we say is still reasonably specific. The only public interest which is to be considered is that of fostering competition. The act itself sets up a competition policy advocate, i.e. the party that originates the application. The competition policy advocate is the party of interest representing the public interest in that particular tribunal.

**Mr. Cowling:** There are also the two adversaries, whereas in an application before the Canadian Transport Commission there are the applicant and the board only.

**Mr. Hughes:** That is right.

**Mr. Cowling:** Senator Flynn, I think that provides a discretion to allow it.

**Senator Flynn:** That is right; then, if it does, it is not too bad.

**Mr. McKeag:** From my readings, Mr. Chairman, of your committee's proceedings, I know that the committee has discussed at great length the anomaly that exists between the Foreign Investment Review Agency and the Competition Board. I would not propose to go into that, unless I am so requested. We are repeating a statement of the Canadian Manufacturers' Association that there is no joy for us in the gateway that is opened for specialized agreements as defined in the act, on the basis that they are too narrow to be attractive and practical in the Canadian manufacturing economy. The term is short and the technical descriptions are such that very few manufacturers will be able to avail themselves of them.

If I may just make one point and leave it with you: It does not cover the case in which someone who is not making a line of gadgets can reach an agreement with another person who is not making them that only one of them will enter into that line. The section addresses only the situation in which people are making too many lines of products and agree to eliminate some of their lines, admittedly in the interest of greater efficiency. However, those cases do not represent all those

[Traduction]

**M. McKeag:** Toute intervention d'un groupe signifie en son admission.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais la Commission devra accorder le droit d'audition sur une base individuelle et non universelle.

**M. McKeag:** Toute intervention est une acceptation de fait que le représentant du consommateur n'est pas le représentant de ce groupe particulier, ce qui éliminerait les pouvoirs, les fonctions et le mandat en cause.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous n'aimeriez peut-être pas que le groupe Greenpeace aille frapper à votre porte?

**M. McKeag:** Certainement pas.

**M. Hughes:** Cependant, monsieur le président, nous tenons à vous dire que cette commission est différente de l'Office national de l'énergie, du CRTC ou de la Commission canadienne des transports qui ont tous trois mandat d'établir des règlements dans «l'intérêt public», ou quelque chose du genre. La Commission, certes, est une commission quasi-judiciaire, mais elle entend les revendications de certains groupes d'intérêt et elle doit se reporter à une loi qui est encore assez précise, devons-nous dire. Le seul intérêt public dont il faut tenir compte, c'est la promotion de la concurrence. La loi même prévoit la nomination d'un administrateur de la politique de la concurrence, c'est-à-dire une personne chargée de présenter une demande. Cet administrateur est le représentant de l'intérêt public devant ce tribunal précis.

**M. Cowling:** Il y a aussi les deux adversaires, tandis que dans une demande présentée à la Commission canadienne des transports, seuls le requérant et la Commission sont en cause.

**M. Hughes:** C'est exact.

**M. Cowling:** Sénateur Flynn, je crois que cela permet d'accorder ce droit si on le juge à propos.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact; et dans ce cas, la situation ne laisse pas trop à désirer.

**M. McKeag:** Monsieur le président, à la lumière de ce que j'ai lu des délibérations de votre comité, je sais que vous avez discuté en détail l'anomalie qui existe entre l'Agence d'examen de l'investissement étranger et la Commission de la concurrence. Je ne veux pas m'engager sur ce terrain à moins qu'on ne me le demande, mais nous répétons tout simplement ce que l'Association des manufacturiers canadiens a dit, à savoir que les perspectives qui s'ouvrent à nous dans le domaine des accords de spécialisation définis dans la loi ne sont très bonnes parce que ces accords sont trop limités pour nous intéresser et trop pratiques pour l'économie manufacturière du Canada. La durée de ces accords est trop courte et les descriptions techniques sont telles que très peu de manufacturiers pourront y avoir recours.

Permettez-moi, en dernier lieu, de dire que le projet de loi ne vise pas les cas où une personne qui ne fabrique pas de gadgets peut conclure une entente avec une autre personne qui n'en fabrique pas non plus, pour qu'un seul des intéressés se lance dans la fabrication de ces gadgets. L'article porte uniquement sur les situations où un trop grand nombre de produits différents est offert et où les fabricants acceptent d'éliminer quelques concurrents afin, semble-t-il, d'être plus efficaces. Cepen-

[Text]

things that we have in Canada for degrees of rationalization, admittedly, under supervision of a board such as this.

We know, also, that you have addressed the question of joint ventures. The Canadian economy is such that we need joint ventures. There is not sufficient debt capital available for one person to undertake the construction of an oil sands extraction plant. That is only an example; there may be many others, such as the building of chemical plants in the future and building sources of energy. We will have unions of persons who have been competitors, and the mere fact of their union may somewhat reduce the health of competition in their particular industry, and, because of that, this union, which may be for the economic good of our country, is subject to review by the board and subject to an order that there be a divestiture.

I believe I can summarize by saying that I am well aware that your committee has addressed this point and that we are satisfied that you are taking it into consideration, without our belabouring it at this date.

I can conclude by saying that we have had a good hearing before you. We hope that if you have any supplementary questions we will be able to respond to them. Finally, if this bill should die, perhaps we would have an opportunity to come and discuss its successor before you.

**Senator Flynn:** There is a good chance.

**Senator Laird:** There would be a lot of dry eyes.

**The Chairman:** Are there further questions? Thank you very much, Mr. McKeag, Mr. Snelgrove and Mr. Hughes. We will consider what you have said.

**Mr. McKeag:** Thank you, gentlemen.

**The Chairman:** Some of the points you have made are pretty close to, or are right on the point of, what we have already recommended. Thank you.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, just with respect to that point, I take it that we do not propose as a committee here the redraft?

**The Chairman:** To redraft the bill?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**The Chairman:** I would not think so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am thinking of an individual clause. In our report we do not say that such-and-such a clause should be changed. And in our suggestions for change, we do not suggest any text.

**The Chairman:** Subject to what the committee decides, I would think, except in situations where we recommend the deletion of a paragraph or a certain provision, that we might go so far as to indicate a draft that, in our opinion, would do that.

**Mr. Cowling:** The committee did that on phase I. As I recall, the committee did prepare some actual texts which were discussed with the officials when they appeared as witnesses.

[Traduction]

dant, ce ne sont pas là tous les cas rationalisés, au Canada, sous la surveillance d'une telle commission.

Nous savons en outre que vous avez étudié la question des entreprises en coparticipation. La nature même de l'économie canadienne les rend indispensables. Une seule société ne peut se procurer suffisamment de capitaux pour entreprendre la construction d'une usine d'exploitation des sables bitumineux. Ce n'est qu'un exemple; il y en a sûrement d'autres, notamment la construction future d'usines chimiques et l'exploitation de nouvelles sources énergétiques. Certains anciens concurrents se sont associés et le seul fait de leur union peut entraver la concurrence dans leur industrie; bien que l'association soit intervenue dans l'intérêt économique de notre pays, elle est assujettie à l'examen de la Commission et à toute ordonnance de dissolution.

En guise de résumé, je crois pouvoir dire que nous sommes satisfaits de l'étude que votre Comité a faite sur cette question et que nous n'insisterons pas davantage pour l'instant.

Je termine en disant que nous sommes heureux d'avoir pu venir témoigner devant le Comité. Nous espérons pouvoir répondre à toute question supplémentaire. Finalement, si ce bill ne doit pas franchir l'étape du feuillet, nous aurons peut-être l'occasion de revenir discuter de son successeur.

**Le sénateur Flynn:** C'est fort probable.

**Le sénateur Laird:** Personne n'en serait très chagriné.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie, messieurs McKeag, Snelgrove et Hughes. Nous tiendrons compte de vos commentaires.

**M. McKeag:** Merci, messieurs.

**Le président:** Certaines de vos remarques correspondent à des recommandations que nous avons déjà formulées; merci.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, j'imagine que le Comité ne se propose pas de modifier le libellé du bill?

**Le président:** Changer le libellé du bill?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**Le président:** Je ne pense pas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je songe à un article en particulier. Dans notre rapport, nous ne disons pas que tel et tel article doivent être modifiés. Lorsque nous proposons des changements, nous ne précisons pas de quelle disposition il s'agit.

**Le président:** Je crois que, compte tenu de ce que le Comité décide, et sauf dans les cas où nous recommandons la suppression d'un paragraphe ou d'une disposition en particulier, nous pourrions indiquer, dans un projet de modification, de quels articles il s'agit.

**M. Cowling:** Le Comité ne l'a pas fait lors de la première étape. Si je me souviens bien, le Comité avait préparé certains textes qu'il a étudiés avec les hauts fonctionnaires lorsqu'ils sont venus témoigner.



[Text]

**The Chairman:** We may do that. As yet, we have not heard from the departmental officials. The question is whether there is any need to do that, having regard to the fact that we have heard from them before on these points. Our complaint is that they have not heeded what we said. I do not think we are going to beat them into submission. I think we will have to take our own course of action.

On behalf of the committee, I wish to thank the witnesses who have appeared on behalf of the Canadian Manufacturers' Association.

The next submission we will hear is from the Canadian Federation of Agriculture.

A brief was filed in connection with this submission. It appears to deal with one main point. Would you develop your opening statement, Mr. Lea?

**Mr. Dobson Lea, President, the Canadian Federation of Agriculture:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, I should say at the outset that we welcome the opportunity of appearing before you to say a few words about the submission which you have received.

As the Chairman has pointed out, it refers particularly to some of the legal expressions used in the proposed act, and with regard particularly to the proposed section 4.5 where it uses the word "expressly" three times. We think that will create a considerable amount of confusion and unnecessary litigation. We are also concerned with the proposed section 4.6.

We do not wish to take up too much of your time, but are willing to answer questions with regard to the brief. On that basis, we will leave it open to you.

**The Chairman:** Would you state the substance of your objection to these proposed sections in your own words?

**Mr. Lea:** I will ask Mr. Kirk to explain our concern about the word "expressly".

**Mr. Cowling:** I wonder whether it would be helpful if the witnesses, as a prelude to that, could talk by way of example. In your brief I do not believe you refer to any particular legislation in your industry. Perhaps it might be easier to get a handle on your problem if you refer to a particular piece of legislation.

**Mr. David Kirk, Executive Secretary, the Canadian Federation of Agriculture:** Perhaps we dove into this too abruptly. The committee addressed itself previously to this question in a manner in which we appreciate, but the point is that our organization is representing in this connection the interests of the agricultural marketing boards.

Basically the structure in Canada is that there is legislation in every province providing for producer marketing boards with regulatory authority. There is also national legislation providing for national boards, such as the Agricultural Products Marketing Act, which provides for the delegation of certain powers. They are not as extensive as they were a few days ago since the Supreme Court has ruled on one aspect of it, but the Agricultural Products Marketing Act delegates

[Traduction]

**Le président:** Nous pouvons apporter cette précision. Nous n'avons pas encore entendu l'avis des hauts fonctionnaires du ministère. La question est de savoir s'il est nécessaire de les faire revenir puisqu'ils nous ont déjà fait part de leurs remarques. Le problème vient de ce qu'ils n'ont pas tenu compte de nos propos. Je ne crois pas que nous prenions des mesures draconiennes pour les obliger à s'y conformer. Je crois que nous agissons comme bon nous semble.

Au nom du Comité, j'aimerais remercier les témoins qui sont venus représenter l'Association des manufacturiers canadiens.

Nous entendrons maintenant les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture.

Ce témoignage s'accompagne d'un mémoire qui a déjà été déposé. Il semble porter sur un point particulier. Voulez-vous faire une déclaration préliminaire, monsieur Lea.

**M. Dobson Lea, président, Fédération canadienne de l'agriculture:** Merci, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord dire que nous sommes heureux d'avoir l'occasion de témoigner devant vous et d'expliquer le mémoire que vous avez déjà reçu.

Comme l'a souligné le président, il porte tout particulièrement sur certaines expressions juridiques utilisées dans le projet de loi et précisément dans le projet d'article 4.5 où l'on emploie trois fois le terme «expressément». Nous croyons qu'il sera source de grande confusion et de litiges inutiles. Le projet d'article 4.6 nous préoccupe aussi.

Nous ne voulons pas prendre trop de votre temps, mais nous serons heureux de répondre aux questions portant sur le mémoire. Je vous cède donc la parole.

**Le président:** Pouvez-vous nous dire, en vos propres termes, ce que vous reprochez aux projets d'article?

**M. Lea:** Je demanderais à monsieur Kirk d'expliquer pourquoi nous nous opposons à l'emploi du mot «expressément».

**M. Cowling:** Je me demande s'il serait utile que le témoin nous donne certains exemples en guise d'introduction. Je ne crois pas que vous parliez, dans votre mémoire, de l'incidence d'une loi en particulier sur votre industrie. Il serait peut-être plus facile de cerner le problème si vous nous citiez l'exemple d'une loi en particulier.

**M. David Kirk, secrétaire exécutif, Fédération canadienne de l'agriculture:** Nous avons peut-être plongé trop vite dans le vif du sujet. Le Comité a déjà fait une étude qui nous semble valable, mais il reste que notre organisation représente les intérêts des offices de commercialisation des produits agricoles dans cette affaire.

Au Canada, chaque province a des lois prévoyant la création d'offices de commercialisation autorisés à adopter des règlements. En outre, des lois fédérales prévoient la création d'offices nationaux; ainsi, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles prévoit la délégation de certains pouvoirs. Ils ne sont pas aussi nombreux qu'il y a quelques années, puisque la Cour suprême a pris une décision à propos de l'un des aspects de cette loi qui délègue encore des pouvoirs fédéraux

[Text]

federal powers to provincial boards where they are necessary for the operation of those boards.

The general position vis-à-vis competition policy that we have historically operated under, as both an assumption and as a result of court decisions, is that the authorities utilized were provided under legislation and were, therefore, valid.

**The Chairman:** Would you say that these marketing boards are regulatory?

**Mr. Kirk:** Indeed I would. We are addressing ourselves to the question of the treatment in the bill of regulated conduct. We fix prices and limit quantities and determine conditions of access to the industry. These are matters which are permitted and a matter of public policy and have been developed over a long period of time in this country.

**The Chairman:** What is the relationship of the Canadian Federation of Agriculture to these national marketing boards?

**Mr. Kirk:** The relationship is that they come within our membership. They are affiliated with us.

**The Chairman:** Have they any option?

**Mr. Kirk:** They have an option to affiliate with our association. They do not have to do that. We are a voluntary association. The boards exercise legal regulatory powers.

In the case of every piece of legislation that permits producing marketing boards, there is also provision for provincially created boards of a supervisory and sometimes regulatory nature. They also can have regulatory powers. Sometimes they do and sometimes they do not. In the case of the Agricultural Marketing Products Act, the act under which CEMA is created, they do not have regulatory powers. They have supervisory powers and the powers to disallow regulations.

**The Chairman:** Are all these marketing boards members of your federation?

**Mr. Kirk:** The Canadian Egg Marketing Agency and The Canadian Turkey Marketing Agency are the two which presently exist under that legislation. They are not, themselves, members, but most of the provincial boards that constitute the organization are members through our provincial bodies and, of course, there are direct membership components in our membership where the interest of those people in these boards are expressed. It is a complex organization.

**The Chairman:** Your brief is on behalf of those marketing boards that are exercising regulatory powers.

**Mr. Kirk:** That is right. More precisely, it is on behalf of the producers who support those boards.

**The Chairman:** That is the purpose of their action?

**Mr. Kirk:** Yes, but in some cases there are associations that support those boards that are not themselves boards but they represent producers who are on the boards.

**The Chairman:** You say that some of the provincial boards also exercise regulatory powers.

[Traduction]

aux offices provinciaux lorsqu'ils sont nécessaires à leurs activités.

Pour ce qui est de la politique de la concurrence, par principe et étant donné les décisions des tribunaux, nous avons en général considéré dans le passé que les autorisations utilisées étaient prévues par la loi, et qu'elles étaient donc valides.

**Le président:** Voulez-vous dire que ces offices de commercialisation sont investis de pouvoirs de réglementation?

**M. Kirk:** Certainement. Nous cherchons à savoir comment le projet de loi traite des activités réglementées. Nous fixons les prix, limitons les quantités et nous déterminons les conditions d'accès à l'industrie. Il s'agit de questions permises, relevant de politiques publiques qui existent depuis longtemps dans ce pays.

**Le président:** Quel est le rapport entre la Fédération canadienne de l'agriculture et ces offices nationaux de commercialisation?

**M. Kirk:** C'est qu'ils font partie de nos membres, ils sont affiliés à notre fédération.

**Le président:** Peuvent-ils faire autrement?

**M. Kirk:** Ils sont libres; ce n'est pas une obligation. L'adhésion se fait de plein gré. Les offices exercent juridiquement des pouvoirs de réglementation.

Pour ce qui est de chacune des lois qui autorisent la création d'offices de commercialisation et de production, des dispositions prévoient que les provinces créent des offices qui ont des pouvoirs de contrôle et parfois de réglementation. Ces derniers ne sont pas toujours conférés. Dans le cas de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, en vertu duquel l'OCCO a été créé, les offices n'ont pas de pouvoirs de réglementation. Ils ont des pouvoirs de contrôle et aussi le droit de rejeter des règlements.

**Le président:** Tous ces offices de commercialisation sont-ils membres de votre fédération?

**M. Kirk:** L'Office canadien de commercialisation des œufs et l'Office canadien de commercialisation des dindes existent tous deux actuellement en vertu de cette loi. Eux-mêmes ne sont pas membres mais la plupart des offices provinciaux que regroupe l'organisation sont membres de nos organismes provinciaux; naturellement, nos affiliés représentent directement les intérêts des personnes attachées à ces offices. C'est une organisation fort complexe.

**Le président:** Votre mémoire exprime le point de vue des offices de commercialisation qui exercent des pouvoirs de réglementation n'est-ce pas?

**M. Kirk:** C'est exact. Plus précisément, nous parlons au nom des producteurs qui financent ces offices.

**Le président:** C'est le but de leurs activités?

**M. Kirk:** Oui, mais dans certains cas, il y a des associations qui ne sont pas elles-mêmes des offices qui les financent, tout en représentant des producteurs qui en font partie.

**Le président:** Vous avez dit que certains des offices provinciaux exercent aussi des pouvoirs de réglementation.



[Text]

**Mr. Kirk:** Indeed they do.

**The Chairman:** Do they get the authority to do so under the federal act or a provincial act?

**Mr. Kirk:** The authority to do so is under the provincial legislation, but where such boards are exercising authorities affecting commodities moving in interprovincial and export trade, an order in council under the federal Agricultural Products Marketing Act is obtained. That act, of course, provides that provincial boards may be the agency that exercises those federal powers.

**Mr. Cowling:** A living example of co-operative federalism.

**Mr. Kirk:** That is right. As I say, because there was legislation authorizing this regulatory activity, there has not been a legal question as to whether or not there was any offence under the Competition Act in respect of the exercise of regulatory authority in the past.

**Mr. Cowling:** So far you have felt comforted by the decision in *Regina v. Canadian Breweries Ltd* when it was held as follows:

When a provincial legislature has conferred on a commission or board the power to regulate an industry and fix prices, and the power has been exercised, the Court must assume (in a prosecution under the Combines Act, I add) that the power is exercised in the public interest. In such cases, in order to succeed in a prosecution laid under the Act with respect to the operation of a combine, I think it must be shown that the combine has operated or is likely to operate, so as to hinder or prevent the provincial body from effectively exercising the powers given to it to protect the public interest.

That is what you mean when you refer to jurisprudence on page 2 of your brief is it?

**Mr. Kirk:** Yes, and, as well, it always seemed to us a matter of common sense that a legislature would not give authority and then take the position that there is no actual authority.

**The Chairman:** I am not clear, Mr. Kirk, as to whether you are accepting the provisions of the bill and simply objecting to certain language, certain words, or whether your position is that since you are a regulated body, you should be exempt from these provisions.

**Mr. Kirk:** Our position is that boards should be able to operate under their own legislative authorities; that they are subject to challenge in the courts on whether they are validly and legally exercising that authority, and that should be sufficient. That is our position.

**Mr. Lea:** In other words, these boards would be exempt from this legislation.

**Mr. Kirk:** That is right. There have been a number of public statements of sufficient vagueness that the public has been given the impression that somehow the competition legislation

[Traduction]

**M. Kirk:** En effet.

**Le président:** Ont-ils l'autorisation d'agir ainsi en vertu de la loi fédérale ou d'une loi provinciale?

**M. Kirk:** L'autorisation relève des lois provinciales, mais les offices qui exercent des pouvoirs concernant des produits de base commercialisés sur le plan interprovincial et s'adressant à l'exportation, doivent obtenir un décret du conseil en vertu de la loi fédérale sur l'organisation du marché des produits agricoles. Naturellement, cette loi stipule que les offices provinciaux peuvent être l'organisme qui exerce ces pouvoirs fédéraux.

**M. Cowling:** C'est un exemple vivant de fédéralisme coopératif.

**M. Kirk:** C'est exact. Encore une fois, étant donné qu'il existait une loi autorisant cette activité de réglementation, la question ne s'est jamais posée dans le passé sur le plan juridique à savoir s'il y avait infraction dans l'exercice du pouvoir de réglementation en vertu de la Loi sur la concurrence.

**M. Cowling:** Jusqu'à présent, vous avez été rassurés par la décision prise dans *La Reine contre Canada Breweries Ltd* qui disait:

Lorsqu'une assemblée législative confère à une commission ou à un office le pouvoir de réglementer une industrie et de fixer des prix et que ce pouvoir a été exercé, le tribunal doit présumer (dans une poursuite en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, j'indique cette référence) qu'il l'a été dans l'intérêt public. Dans ce cas, pour avoir gain de cause dans un procès intenté en vertu de la loi, pour coalition, je pense qu'il faut démontrer que la coalition s'est faite ou risque d'être faite de façon à gêner ou à empêcher l'organisme provincial d'exercer efficacement les pouvoirs qui lui ont été conférés pour protéger l'intérêt public.

est-ce que vous voulez dire quand vous parlez de jurisprudence à la page 2 de votre mémoire, n'est-ce pas?

**M. Kirk:** Oui et de plus, il nous a toujours semblé logique qu'une assemblée législative provinciale n'accorde pas de pouvoirs et considère ensuite qu'il n'y a pas de pouvoirs réels.

**Le président:** Je n'ai pas bien compris, Monsieur Kirk, si, en fait, vous acceptez les dispositions du projet de loi et êtes contre un certain jargon, certains mots, ou si vous estimez que, étant donné que vous êtes un organisme de réglementation, vous devriez être exempté de ces dispositions.

**M. Kirk:** Nous sommes d'avis que les offices devraient pouvoir opérer en vertu de leurs propres pouvoirs législatifs, que leurs décisions doivent pouvoir être contestées en justice pour voir s'ils exercent leur pouvoir légalement, et cela devrait suffire. C'est notre position.

**M. Lea:** En d'autres termes, ces offices seraient exemptés de cette loi.

**M. Kirk:** C'est ça. Il y a eu un certain nombre de déclarations publiques suffisamment vagues pour que le public ait l'impression que d'une manière ou d'une autre la loi sur la

[Text]

is exempting boards. What in fact is proposed is a limiting of that exemption.

**The Chairman:** It is obvious that these boards would not be exempt under the bill.

**Mr. Kirk:** That is right. The proposed legislation merely attempts to place conditions on the exercise of such powers. We do not feel that the proposed sections 4.5 and 4.6 are needed at all.

**Mr. Cowling:** Would you be satisfied with the deletion of 4.5, or would you prefer a better drafted provision?

**Mr. Kirk:** We would be satisfied with the deletion of that particular provision. There is one aspect of the bill that we think is valid in principle, and that is that there should be a supervision where the board exercising regulatory powers is composed of the regulated parties. We have never argued that principle. Where the regulated parties acquire powers of this nature, they should be subject to surveillance in the public interest. There is no question about that. We merely suggest that the word "expressly" be deleted from the proposed section 4.5, and the deletion of section 4.6.

**The Chairman:** You would still have the situation where the interpretation would be that the regulations are required or authorized. That still leaves a decision to be made whether or not to question the passage of a particular regulation.

**Mr. Kirk:** I suppose that is true, but surely that is a requirement in any case. One cannot pass regulations that one is neither required nor authorized to pass.

**The Chairman:** But that might be in excess of your jurisdiction. It would depend on the interpretation of the authority given under the federal statute to regulate an industry. The determination of whether or not a regulation is needed is for the particular board, is it not?

**Mr. Kirk:** It is for the board, first of all; secondly, it is for the supervisory body—

**The Chairman:** And then who can complain?

**Mr. Kirk:** The fact of the matter is that this legislation is constantly challenged in the courts as to whether or not the authorities are provided in the marketing legislation.

**The Chairman:** That is challenged in the particular courts. The form of this bill would appear to give the Competition Policy Advocate the right to intervene and to question what the board has done.

**Mr. Kirk:** The responsibility of the Competition Policy Advocate would come in under the proposed section 4.6, and we are recommending the simple deletion of that, and the deletion of the word "expressly" in the proposed section 4.5. All that proposed section would then do would be to provide for the requirement for supervisory bodies. Beyond that, it would not do very much that was not subject to challenge in the courts.

**Mr. Cowling:** Is there a provision under the provincial legislation establishing these marketing boards whereby the

[Traduction]

concurrence exemptait les offices. Ce que nous proposons en fait c'est une limitation de cette exemption.

**Le président:** Il est évident que ces offices ne seront pas exemptés en vertu de cette loi.

**M. Kirk:** C'est ça. Tout ce que le projet de loi s'efforce de faire, c'est de fixer des conditions quant à l'exercice de ces pouvoirs. Nous n'estimons pas que les articles 4.5 et 4.6 soient nécessaires.

**M. Cowling:** Êtes-vous d'accord pour éliminer l'article 4.5, ou préféreriez-vous une disposition mieux rédigée?

**M. Kirk:** Nous sommes pour la suppression de la disposition en question. Il y a un aspect du projet de loi qui, nous pensons, est valable en principe, à savoir: il devrait y avoir une surveillance lorsque l'office qui exerce des pouvoirs de réglementation est composé de parties réglementées. Nous n'avons jamais remis ce principe en question. Lorsque des parties réglementées acquièrent des pouvoirs de ce genre, elles devraient être soumises à une surveillance dans l'intérêt du public. Il n'y a pas de problème à ce sujet là. Nous proposons tout simplement de biffer le mot «expressément» de l'article 4.5 proposé et de supprimer l'article 4.6.

**Le président:** Nous ne serons pas plus avancés quant à l'interprétation qui prévoit que les règlements sont requis ou autorisés. Il faudra quand même décider si l'on remet en question l'adoption d'une réglementation donnée.

**M. Kirk:** C'est vrai, mais de toutes façons c'est une nécessité. On ne peut adopter de réglementation que l'on ne nous a pas demandé d'adopter, ni autorisé à adopter.

**Le président:** Mais cela peut dépasser votre ressort. Cela dépend de l'interprétation du pouvoir accordé en vertu de la loi fédérale pour régir une industrie. Le fait de savoir si une réglementation est nécessaire relève de l'office concerné, n'est-ce pas?

**M. Kirk:** Cela incombe en premier lieu à l'office; deuxièmement à l'organisme de réglementation—

**Le président:** Et dans ce cas qui peut se plaindre?

**M. Kirk:** En fait, cette loi est constamment contestée en justice pour savoir si les pouvoirs sont prévus dans la loi sur la commercialisation.

**Le président:** C'est contesté devant les tribunaux compétents. Ce projet de loi semblerait accorder à l'administrateur le droit d'intervenir et de s'enquérir sur ce que l'office a fait.

**M. Kirk:** La responsabilité de l'administrateur tomberait sous l'article 4.6 proposé, et nous en recommandons la simple suppression, ainsi que celle du mot «expressément» dans l'article 4.5 proposé. Tout ce que ferait alors cet article, c'est de prévoir le recours à des organes de réglementation. En dehors de ça, il ne ferait pas grand chose qui ne soit pas déjà soumis à un examen en justice.

**M. Cowling:** Existe-t-il une disposition de la législation provinciale prévoyant la création d'offices et leur permettant



[Text]

board can regulate in any way the question of mergers amongst producers, or is it strictly a product price regulation?

**Mr. Kirk:** The powers given are to regulate, generally speaking, the marketing of the product. The provincial acts differ in the precise powers that they provide.

**Mr. Cowling:** I do not know whether it would be realistic for producers to merge, but assuming that took place, that merging, under the Competition Act, might give rise to an order by the Competition Board. Yet, your marketing boards apparently have no power to deal with that kind of conduct. All they can deal with is the end result, the price.

Unless that is an unrealistic type of situation in your industry, I do not see how the mere deletion of the word "expressly" would help your situation.

**Mr. Kirk:** Some boards, of course, regulate the amount of the product to be marketed or produced, as well as regulating the price. That is what is known as a supply management board, and the national turkey and egg boards are examples of that. There are such boards at the provincial level, primarily in the poultry, egg, broiler and milk industries, but also in tobacco and other products in particular provinces. But the point is that where the powers to regulate the quantities produced or marketed are concerned, then you typically have the creation of rights to market or produce. So whether or not there will be mergers of producers will be conditioned by those regulations with respect to the ultimate size of the total enterprise and the condition of transfer of these rights and the rules of performance. Now where the board does not enter into the management of the production—and this involves a great many boards—and they may regulate price with arbitration as the end product, then if in fact the industry is being monopolized through the process of producer marketing, and that is not a marketing regulation by that board, then I would think they would come under the Competition Act.

**The Chairman:** And you would be satisfied with that?

**Mr. Kirk:** I have never heard anyone suggest that the existence of the board should dispense with that requirement. We are not asking for a blanket exemption from the Competition Act.

**The Chairman:** We are not concerned at the moment with what you are asking for now. I think it is a question of whether you should be asking for more, because we have taken the position here in connection with regulatory agencies that if you have a federal statute authorizing, creating and giving authority to a board to regulate in connection with a particular industry, and that the Minister, say, of Agriculture is the one who is responsible for carrying out the provisions of the act, and therefore the marketing board is accountable to him, then if you have another department of government exercising interference with the considerations and decisions of the mar-

[Traduction]

de réglementer de quelque manière que ce soit la question des fusions parmi les producteurs, ou s'agit-il uniquement d'une réglementation des prix de produits?

**M. Kirk:** Il s'agit de pouvoirs de réglementation, globalement parlant, de la commercialisation du produit. Les lois provinciales diffèrent de par les pouvoirs précis qu'elles accordent.

**M. Cowling:** Je ne sais pas s'il serait réaliste que les producteurs fusionnent, mais si tel était le cas, cette fusion en vertu de la loi sur la concurrence pourrait donner lieu à une ordonnance émanant de la commission de la concurrence. Cependant, les offices de commercialisation n'ont apparemment pas le pouvoir de traiter de ce genre de décision. Tout ce dont ils peuvent s'occuper, c'est du résultat final c'est-à-dire du prix.

A moins que cela soit un type irréaliste de situation dans votre industrie, je ne vois pas comment la simple suppression du mot «*expressément*» pourrait résoudre votre problème.

**M. Kirk:** Certains offices, bien sûr, réglementent la quantité du produit à commercialiser ou à produire, de même que son prix. C'est ce que l'on connaît sous le nom de commission de gestion de l'offre. Les offices nationaux de commercialisation de la dinde et des œufs en sont des exemples types. Ce genre d'offices existe à l'échelon provincial, surtout dans les industries de la volaille, des œufs, et du lait, mais aussi dans celle du tabac et autres produits dans certaines provinces. Puis en fait, en ce qui concerne les pouvoirs de réglementer les quantités produites ou commercialisées, vous avez alors habituellement la création de droits d'assurer la commercialisation ou la production. Par conséquent, ce sont ces règlements qui permettront de décider s'il y aura ou non des fusions de producteurs, en ce qui concerne l'importance finale de l'ensemble d'une entreprise et les conditions de transfert de ces droits et des méthodes d'exploitation. Or, lorsque l'office n'intervient pas dans la gestion de la production—et il s'agit d'un grand nombre d'offices—et ils peuvent réglementer les prix, l'arbitrage étant le dernier recours, donc, si en fait l'industrie est monopolisée au moyen de la commercialisation assurée par le producteur, et il ne s'agit pas là de réglementation de la commercialisation par cette office, dans ces conditions je pense qu'ils relèveront de la loi sur la concurrence.

**Le président:** Et vous seriez satisfait de cette situation?

**M. Kirk:** Je n'ai jamais entendu personne proposer que l'office n'applique pas le règlement. Nous ne demandons pas une exemption générale de l'application de la loi sur la concurrence.

**Le président:** Nous ne considérons pas ici ce que vous demandez actuellement. A mon avis, il s'agit de savoir si vous devriez demander davantage, parce qu'ici, à l'égard des organismes de réglementation, nous avons l'attitude que si vous avez une loi fédérale qui autorise, crée et donne le pouvoir à un office d'assurer la réglementation d'une industrie déterminée, et que le ministère, par exemple, de l'Agriculture, est cela qui est chargé d'assurer l'application des dispositions de la loi, et par conséquent l'office de commercialisation doit lui rendre compte de ses activités dans ce domaine, et ensuite si vous avez un autre ministère qui intervient dans les délibérations et les

[Text]

keting board, in those circumstances you may have two ministers of the crown warring with the other, as to who has the right. So the question then is, if you give away any part of your position, or if this bill takes it away, then you have a potential accountability to both the national board set up under the act under which these national boards are set up, and the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**Mr. Kirk:** That is right. As I say, under 4.6 is where the competition policy advocate is given specific responsibilities and authorities to intervene, and we are recommending very clearly the deletion of 4.6.

**Mr. Cowling:** But that would only be the federal board.

**Mr. Kirk:** That is right.

**Mr. Cowling:** I may be wrong, but I presume that 4.6 would not permit the advocate to appear before one of the provincial boards, possibly even in relation to a matter which the provincial board was handling by way of delegated authority.

**Mr. Kirk:** There has been one case at least, I am informed, and I cannot quote it but I am reliably informed that such a case exists, where federal authorities have been delegated to a provincial agency, and for those purposes that then becomes a federal agency. There have been such decisions. So that provincial boards are drawn in under 4.6 to that extent.

**The Chairman:** That has not been questioned, has it? Is that an issue here?

**Mr. Cowling:** I raised it.

**The Chairman:** The issue we are looking at here is the issue of giving a right to one department of government to interfere with the administrative machinery that has been set up under the authority of a federal statute and is being administered by another department of government. That is what we are objecting to, or that is what we may be objecting to. It is what we have objected to in our previous reports. You do not seem for some reason or other ready to go that far today.

**Mr. Kirk:** Well I think the fact of the matter is that our people or some of our people would say, I suppose, that if the Department of Consumer and Corporate Affairs was altogether separate from our affairs, then that would be all right, but we are concerned in the Federation and the producers are very much concerned that we lean over backwards to recognize that when producers are given these authorities and these monopoly powers, if you like, that we do not seem to be improperly and defensively taking the position that these are not properly subject to reasonable surveillance. That is why we have taken that position and that is why we have not asked for a full exemption from the act. We have not objected to the advocacy authority of the advocate people at public hearings *per se*, and we have not objected to the investigative authorities that are given to the competition policy advocate. We have not objected to those as a matter of policy.

[Traduction]

décisions de l'office de commercialisation, dans ces conditions vous pouvez avoir deux ministres de la Couronne qui se disputent pour savoir qui a le droit d'intervenir. Par conséquent, la question qui se pose est que si vous abandonnez une partie quelconque de vos responsabilités, ou si le présent bill vous l'enlève, vous devrez éventuellement rendre compte de vos activités à l'office national établi dans l'ordre de la loi appropriée, et au ministère de la Consommation et des Corporations.

**M. Kirk:** C'est exact. Comme je l'ai dit, le paragraphe 4.6 du bill confère à l'Administrateur de la politique de la concurrence les responsabilités et le pouvoir précis d'intervenir, et nous recommandons très nettement la suppression de ce paragraphe.

**M. Cowling:** Mais il s'agit seulement de l'office fédéral.

**M. Kirk:** C'est exact.

**M. Cowling:** Il est possible que je me trompe, mais je présume que le paragraphe 4.6 ne permettrait pas à l'Administration de comparaître devant un des offices provinciaux, peut-être même en ce qui concerne une question dont l'office provincial a été saisi en vertu de délégation de pouvoirs.

**M. Kirk:** On m'a informé qu'il y a eu au moins un cas, et je ne peux pas le citer, mais j'ai appris de source sûre qu'un tel cas s'est produit, où des pouvoirs conférés au niveau fédéral ont été délégués à un office provincial qui, à cette fin, est devenu un organisme fédéral. De telles décisions ont été prises. Par conséquent dans cette mesure des offices provinciaux sont assujettis au paragraphe 4.6.

**Le président:** Ces décisions ont-elles été contestées? Cette question a-t-elle été soulevée ici?

**M. Cowling:** Je l'ai soulevé.

**Le président:** La question que nous étudions ici est celle du droit conféré à un ministère d'intervenir dans les rouages administratifs, établis dans le cadre de pouvoirs conférés par une loi fédérale, et qui sont placés sous l'autorité d'un autre ministère. Nous nous y opposons, ou il est possible que nous nous y opposions. Nous nous y sommes opposés dans nos rapports antérieurs et, pour une raison quelconque, vous ne semblez pas être disposés à aller aussi loin aujourd'hui.

**M. Kirk:** Je pense qu'en fait, selon nos membres ou certains de nos membres, si le ministère de la Consommation et des Corporations n'intervenait pas du tout dans nos affaires, la situation serait satisfaisante, mais les producteurs et les membres de la fédération se préoccupent fortement de ce que nous fassions tous les efforts possibles pour reconnaître, lorsque ces pouvoirs de monopole sont conférés aux producteurs, qu'ils ne sont pas soumis à une surveillance excessive. C'est pourquoi nous avons adopté cette position que nous demandons à être exemptés complètement de l'application de la loi. Nous ne nous sommes pas opposés au pouvoir de défense des collaborateurs de l'administrateur aux audiences publiques, et nous ne nous sommes pas opposés au pouvoir d'effectuer une enquête qui a été conféré à l'Administration de la politique de la concurrence. Nous ne nous y sommes pas opposés par principe.



[Text]

**Senator Cook:** As a matter of interest, in these different boards and in their charters or their memoranda, how was the consumer referred to? Or is he referred to at all?

**Mr. Kirk:** In the legislation?

**Senator Cook:** Yes, when you were set up.

**Mr. Kirk:** There is very frequently a general statement of objectives of a balance between producer and consumer interest. That is not an uncommon principle in these acts.

**Senator Cook:** What is the language used? Let me put it another way, who protects that or sees that it takes place? Let us say that your particular board, an agricultural board, is actually and properly constituted to assist in protecting and encouraging the producer. But in that scheme of things where does the consumer interest come in and where are they protected or referred to?

**Mr. Kirk:** Consumers' interests are first of all protected in that the board must validly exercise its authorities, secondly, it is protected in that the supervisory boards are the representative of the public interest. They are the primary representative of the public interest. The other thing is that we have noted in one of our submissions that there is legal provision for attacking marketing board activity on the ground of unconscionable behaviour. On this point is it possible for Mr. Lemieux who is our legal counsel to intervene if necessary?

**The Chairman:** It is possible for him to speak if you call on him to do so.

**Senator Laird:** While Mr. Lemieux is priming himself, might I draw to the attention of the committee page 5 of the written brief. In view of the difficulties that you have pointed out and which potential difficulties are very real, in words which are underlined your submission is:

... If a special exemption for agricultural marketing boards is the only way to deal with the problem, so be it, but it must be dealt with.

Let me ask the witness this: Would you feel that in view of the difficulties demonstrated to you by our Chairman, this might be the only way out for you?

**Mr. Kirk:** We intended in that paragraph, sir, to say that we are not here as experts about the whole range of regulated activity. We think that in principle, apart from the supervision, the conditionality created for the regulatory agencies is bad law generally. We make it quite clear that the general proposition is bad law in our opinion.

We say that we do not accept the argument that that should stay in, so far as it is applicable to us, simply on the ground that it has to be kept in in order to deal with somebody else. We do not know that its retention in relation to any such

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Dans les chartes ou les statuts de ces différents offices, comment le consommateur a-t-il été mentionné? Où est-il mentionné?

**M. Kirk:** Dans la mesure législative?

**Le sénateur Cook:** Oui, lorsque votre organisme a été institué.

**M. Kirk:** Il y a très fréquemment une déclaration général d'objectif qui est de maintenir un équilibre entre les intérêts du producteur et du consommateur. C'est un principe fréquent dans des lois.

**Le sénateur Cook:** Quel en est le libellé? Permettez-moi de m'exprimer différemment: qui protège cet objectif ou veille à ce qu'il soit atteint? Disons que votre office, un office agricole, a été institué officiellement en vue de contribuer à protéger et à encourager le producteur. Mais, dans cet ordre d'idées, où l'intérêt du consommateur apparaît-il et où est-il protégé ou mentionné?

**M. Kirk:** Les intérêts des consommateurs sont tout d'abord protégés en ce sens que l'office doit exercer ses pouvoirs raisonnablement; deuxièmement, ils sont protégés en ce sens que les offices de surveillance sont les représentants de l'intérêt public. Ils sont les principaux représentants de l'intérêt public. Un autre aspect que nous avons signalé dans un de nos mémoires est qu'il y a des dispositions juridiques qui permettent de s'attaquer aux activités des offices de commercialisation pour comportement déraisonnable. Sur ce point M. Lemieux qui est notre conseiller juridique pourra peut-être intervenir?

**Le président:** Il peut prendre la parole si vous lui demandez de le faire.

**Le sénateur Laird:** Pendant que M. Lemieux se prépare, puis-je attirer l'attention du Comité sur la page 5 du mémoire. Compte tenu des difficultés que vous avez signalées et des difficultés éventuelles qui sont très réelles, les termes suivants ont été soulignés dans votre mémoire:

... Si une exemption spéciale pour les offices de commercialisation agricoles est la seule manière de régler ce problème, soit, pourvu que nous fassions quelque chose pour le régler.

J'aimerais poser cette question au témoin: vu les difficultés que vous a signalées notre président, croyez-vous que c'est la seule façon pour vous d'en sortir?

**M. Kirk:** Dans cet alinéa, monsieur, nous voulions dire que nous n'étions pas des experts en ce qui concerne toute la gamme des activités de réglementation. En principe, nous croyons, mises à part les activités de réglementation, que les conditions auxquelles seraient assujettis les organismes de réglementation ne sont pas très appropriées, généralement parlant. Nous avons indiqué très clairement qu'à notre avis, l'ensemble de cette proposition constituait une bien mauvaise loi.

Nous n'acceptons pas l'argument comme quoi il pourrait être utile de conserver cette disposition, dans la mesure où elle s'applique à nous, simplement parce qu'elle pourrait servir pour quelqu'un d'autre. En toute sincérité, nous doutons que ce

[Text]

people would make it legitimate, but we are making it clear that we are upset about this, from our standpoint.

**The Chairman:** Mr. Kirk, the point we have been trying to make is simple, I think. It is this: The marketing boards have been created under the national statute. What is the name of that statute?

**Mr. Kirk:** The Agricultural Products Marketing Agencies Act.

**The Chairman:** All right, that is the authority, and it is under the supervision of the Minister of Agriculture. These boards are given certain powers in connection with the regulation of prices and volume and so on. The effect of this bill is to bring in the person of the competition policy advocate, and possibly, perhaps even necessarily, the Competition Board; you bring them in to review, or to be a potential court of appeal from, the decisions of this regulatory body. I just want to be sure that you understand that.

**Mr. Kirk:** That is specifically provided for under 4.6. I quite agree. We are recommending that that be deleted.

**The Chairman:** It may be provided there, but this is only a bill we are looking at. It is not the law yet.

**Mr. Kirk:** I understand that, sir.

**Mr. Lea:** Do you understand that we want 4.6 deleted? That would take care of the problem you have at the moment.

**Senator Laird:** How about exemption?

**The Chairman:** Then, Senator Laird, simply on a question of words, on page 5, to which you referred, they talk about the "legitimization of regulations and legislation." I really think the word they should have used was the "legitimation."

**Mr. Kirk:** No doubt.

**The Chairman:** Because "legitimization" has, I think, entirely different applications. "Legitimation" is really what was intended in your brief.

**Mr. Kirk:** I am quite ashamed of myself, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I need not elaborate on that, need I?

**Mr. Kirk:** No.

**The Chairman:** We have been questioning you, Mr. Kirk, and we may therefore have shut off some of the things you wished to say. Do you have anything further to add?

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I agree with everything you have said, but under the present set-up how is the interest of the consumer protected?

**Mr. François Lemieux, Legal Counsel, The Canadian Federation of Agriculture:** The structure which exists in all federal and provincial legislation in connection with marketing boards is that there is a government-appointed supervisory board which has the power to disallow actions taken by marketing boards. On those supervisory boards there is now a tendency, which is becoming prevalent, to have appointed two or three

[Traduction]

genre de personnes puissent la rendre acceptable et nous avouons franchement que c'est ce qui nous contrarie.

**Le président:** M. Kirk, ce que nous essayons de dire est bien simple. Les offices de commercialisation ont été créés en application d'une loi fédérale. Laquelle?

**M. Kirk:** La Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

**Le président:** Très bien, c'est le texte de loi et c'est le ministre de l'Agriculture qui est chargé de l'appliquer. Ces offices ont reçu certains pouvoirs en rapport avec la réglementation des prix, les contingents, et ainsi de suite. Le but de ce projet de loi est de créer un poste d'Administrateur de la politique de la concurrence et peut-être même, de ce fait, une Commission de la concurrence; ils seraient chargés d'examiner les décisions de l'organisme de réglementation ou pourraient même servir de cour d'appel de ces décisions. Je veux simplement m'assurer que vous comprenez tout cela.

**M. Kirk:** C'est en effet ce que stipule l'article 4.6. Nous recommandons qu'il soit supprimé.

**Le président:** Il se peut que ce soit prévu, mais n'oubliez pas que ce n'est qu'un projet de loi que nous examinons et non une loi.

**M. Kirk:** Je le sais, monsieur.

**M. Lea:** Mais comprenez-vous que nous demandons que l'article 4.6 soit supprimé? Cela réglerait votre problème.

**Le sénateur Laird:** Et l'exemption?

**Le président:** Mais alors, sénateur Laird, simplement à propos de ces mots auxquels vous avez fait référence, à la page 5 du texte anglais, il est question de «legitimization of regulations and legislation». En fait, ils auraient dû utiliser le terme «legitimation».

**M. Kirk:** Sans aucun doute.

**Le président:** Parce que d'après moi, le mot «legitimation» a des connotations tout à fait différentes. «Legitimation» est ce à quoi vous voulez en venir dans votre mémoire.

**M. Kirk:** Vous m'en voyez tout honteux, monsieur le président.

**Le président:** Je n'ai donc pas à m'étendre là-dessus?

**M. Kirk:** Non.

**Le président:** En vous posant ces questions, monsieur Kirk, nous vous avons peut-être interrompu. Auriez-vous quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit, mais ce projet de loi protège-t-il les intérêts du consommateur?

**M. François Lemieux, conseiller juridique de la Fédération canadienne de l'Agriculture:** La structure de l'ensemble des lois fédérales et provinciales qui ont trait aux offices de commercialisation prévoit l'existence d'un organisme de contrôle désigné par le gouvernement et habilité à annuler toute action des offices de commercialisation. Il semble que la tendance actuelle soit de nommer deux ou trois représentants



[Text]

consumer representatives, who, sitting there as consumer representatives, will oversee the actions of the local marketing boards. Superimposed on that structure, senator, is the Minister of Agriculture, federally, and the Ministers of Agriculture, provincially. It is a three-tiered structure. There is the minister, the supervisory board which reports to the minister and the local board which is supervised by the supervisory board.

**Senator Cook:** How will the consumer advocate add to the regulations which you have to follow in terms of the supervisory boards and the Ministers of Agriculture?

**Mr. Kirk:** With respect to section 4.5, the major purpose of those who formulated this bill was to insert the word "expressly."

**Mr. Cowling:** But surely your acts expressly authorize the boards to fix prices. If they do not do that, what do they do?

**Mr. Lemieux:** One of the fundamental concerns of the CFA is the impact which the competition bill will have on the structure of provincial legislation. Across the country people in the offices of the attorneys general have different legislative standards and structures in the way they write up legislation. You find a wide variety of draftmanship. There is a wide variety of the manner in which legislatures enact legislation. Part of that stems from historical, legal and other backgrounds.

In some cases there may not be—and I have not reviewed all of the provincial legislation—the kinds of specific power which the bill will require. That is why it places in a certain jeopardy the existing legislation.

If the provincial legislation on agricultural marketing does not meet the standards required by the word "expressly"—and that word is compounded, because it is used three times—it may then throw into disarray the provincial legislation. That is the kind of legal concern I have. It is serious.

**The Chairman:** Mr. Lemieux, in any action that they may take, are the national marketing boards self-starting or do they have to be stirred into action by an application by a producer or producers or by a reference of a question from the minister?

**Mr. Lemieux:** If you talk about the fundamental constitution of the boards, that arises out of proclamation by the Governor in Council. There are only two national boards: the egg board and the turkey board. The Governor in Council considers it appropriate to establish a national board, and establishes the proclamation for enabling—

**The Chairman:** You are going ahead too far. We have the marketing board, which has authority to fix prices and to settle volume. At least it has that much authority. Is it self-starting in relation to that? Does it make its own decisions? Does it say "This is what we are going to do," without representation from any sources, producers or otherwise?

[Traduction]

des consommateurs pour siéger auprès de ces organismes dont le rôle est de surveiller l'action des offices de commercialisation locaux. Au-dessus de cette structure, monsieur le sénateur, se trouvent le ministre de l'Agriculture, à l'échelle fédérale et les ministres de l'Agriculture des gouvernements provinciaux. C'est une structure à trois étages. Il y a le ministre, l'organisme de contrôle qui relève du ministre et les offices locaux surveillés par l'organisme de contrôle.

**Le sénateur Cook:** Comment le représentant des consommateurs participera-t-il à l'établissement des règlements auxquels vous devez actuellement vous conformer en ce qui concerne les organismes de contrôle et les ministres de l'Agriculture?

**M. Kirk:** En ce qui concerne l'article 4.5, le but principal des rédacteurs de ce projet de loi était d'insérer le mot «*expressément*».

**M. Cowling:** Mais vos lois doivent sûrement autoriser expressément les conseils à fixer les prix. Si elles ne le font pas, quel est leur rôle?

**M. Lemieux:** L'une des préoccupations fondamentales de la FCA est l'impact que la Loi sur la concurrence aura sur la structure de la loi provinciale. Au Canada, les bureaux des procureurs généraux suivent des normes et des structures législatives différentes lorsqu'ils rédigent une loi. Le style en varie énormément. De plus, les assemblées législatives ne suivent pas toutes la même procédure pour adopter des lois. Cela dépend en partie des coutumes historiques, royales ou autres.

Dans certains cas, il se peut—et je n'ai pas passé en revue toutes les formes de législations provinciales—qu'on ne dispose pas des pouvoirs particuliers qu'exige ce projet de loi. Voilà pourquoi il met quelque peu en danger l'ensemble des lois actuelles.

Si la législation provinciale sur l'organisation du marché agricole ne satisfait pas les normes établies par le terme «*expressément*»—et ce mot est d'autant plus important qu'il apparaît à trois reprises—elle peut connaître une certaine confusion. C'est cet aspect juridique qui me préoccupe. C'est un grave problème.

**Le président:** Monsieur Lemieux, les offices de commercialisation nationaux peuvent-ils prendre une initiative d'eux-même ou doivent-ils attendre qu'un producteur ou un groupe de producteurs leur présente une demande ou que le ministre les saisisse d'une question?

**M. Lemieux:** Si vous parlez de la composition de base des offices, je répondrai qu'elle est établie par proclamation du gouverneur en conseil. Il n'existe que deux offices nationaux, celui des œufs et celui de la dinde. Quand le gouverneur en conseil estime qu'il convient d'établir un office national, il le fait par proclamation.

**Le président:** Vous allez trop loin. L'office de commercialisation a le pouvoir d'établir des prix et des contingentements. Il détient au moins ce pouvoir. Est-il autonome à cet égard? Prend-il lui-même ses propres décisions? Est-ce lui qui décide de ce qu'il va faire, sans consulter quiconque, ni les producteurs ni personne d'autre?

[Text]

**Mr. Cowling:** They do not hold hearings.

**Mr. Lemieux:** In theory, Mr. Chairman, that is true. We have regulation-making powers and we can amend those regulations as the need arises. However, in the national boards, no regulation may be passed without having the prior approval of the supervisory board. If we are to change a regulation, we have to submit that regulation to the supervisory board and the supervisory board says "Okay" or "No."

**Senator Cook:** May we ask who is the supervisory board?

**Mr. Lemieux:** It is the National Farm Products Marketing Council. It is a publicly-appointed board.

**Mr. Cowling:** It seems to me that there is an analogy here with stock exchanges. The people who run the stock exchange are appointed from among the members of the exchange—in other words, the very people who are to be regulated. But every securities act in Canada provides that any decision made by a stock exchange can be overturned by the Securities Commission, and the Securities Commission, of course, is the public board. Is it somewhat the same idea?

**Mr. Lemieux:** It is quite analogous—

**The Chairman:** You could say that the supervisory body is the body which looks after the public interest.

**Mr. Lemieux:** In a broad term, that is right.

**Senator Cook:** Appointed by whom?

**Mr. Lemieux:** Appointed by the Minister of Agriculture. Appointed by the Government of Canada. That is true of all provincial boards.

**The Chairman:** What is their connection with the public—just statutory?

**Mr. Lemieux:** Yes, statutory; and the fact that they are—

**The Chairman:** Who chooses the membership?

**Mr. Lemieux:** Of the supervisory board?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lemieux:** The Governor in Council.

**Senator Cook:** Are there consumers on that?

**Mr. Lemieux:** Yes, there are.

**Senator Cook:** How big is the board?

**Mr. Lemieux:** The present board is composed of—I may be wrong—about seven or eight.

**Senator McIlraith:** Let us consider the turkey marketing board. Is it possible for that board to originate an action—let us take a hypothetical case—to sharply raise the price of turkeys, without any request having come from the producers?

**Mr. Lemieux:** Without any request having come from the producers?

[Traduction]

**M. Cowling:** Il ne tient aucune audition.

**M. Lemieux:** En théorie, monsieur le président, c'est vrai. Nous avons des pouvoirs de réglementation et pouvons modifier ces règlements au besoin. Toutefois, dans les offices nationaux, aucun règlement ne peut être adopté sans l'autorisation préalable d'un organisme de contrôle. Si nous devons modifier un règlement, nous devons le consulter et c'est lui qui décide.

**Le sénateur Cook:** Pouvons-nous savoir quel est cet organisme de contrôle?

**M. Lemieux:** Le Conseil national de commercialisation des produits de ferme. Il se compose de membres désignés appartenant au secteur public.

**M. Cowling:** Il me semble qu'on peut établir ici une comparaison avec le marché des valeurs. Ceux qui le dirigent sont nommés parmi les membres de la bourse, autrement dit les personnes même dont les activités doivent être réglementées. Mais au Canada, toute loi portant sur les valeurs mobilières prévoit que toute décision prise par une bourse peut être renversée par la Commission des valeurs mobilières laquelle représente évidemment le conseil public. Est-ce comparable?

**M. Lemieux:** La comparaison est très juste.

**Le président:** On peut dire que c'est l'organisme de contrôle qui veille aux intérêts du public.

**M. Lemieux:** Au sens large, c'est exact.

**Le sénateur Cook:** Qui procède aux nominations?

**M. Lemieux:** Le ministre de l'Agriculture, qui est nommé par le gouvernement du Canada. Cela vaut aussi pour tous les offices provinciaux.

**Le président:** Quel est son statut par rapport à la population, est-il simplement un organisme prévu par la loi?

**M. Lemieux:** Oui, il est prévu par la loi et le fait qu'il soit...

**Le président:** Qui en choisit les membres?

**M. Lemieux:** De l'organisme de contrôle?

**Le président:** Oui.

**M. Lemieux:** Le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Cook:** Des consommateurs y siègent-ils?

**M. Lemieux:** Oui, il y en a.

**Le sénateur Cook:** Combien de membres compte cet organisme?

**M. Lemieux:** L'organisme actuel en compte environ sept ou huit, mais je peux me tromper.

**Le sénateur McIlraith:** Passons maintenant à l'office de commercialisation de la dinde. Peut-il, par exemple, prendre des mesures en vue d'augmenter considérablement le prix de cette denrée, sans que les producteurs aient présenté une demande en ce sens?

**M. Lemieux:** Sans aucune demande des producteurs?



[Text]

**Senator McIlraith:** Could they do it? Have they legislative power to do it?

**Mr. Cowling:** They are the producers, in a way.

**Mr. Lemieux:** They are the producer's board. In theory, that is true, senator.

**Senator McIlraith:** The board itself can originate the action?

**Mr. Lemieux:** In theory, that is true. In abstraction they could, tomorrow; they would have the legal power, presumably, to raise prices

**Senator Cook:** Subject to.

**Mr. Lemieux:** Yes, subject to any rollback on arbitrary action by the Farm Products Marketing Council.

**Mr. Kirk:** The members of the board are elected representatives of the producers being regulated.

**Senator McIlraith:** I understand that.

**Mr. Cowling:** They have an acknowledged self-interest.

**Senator Cook:** It is subject to the supervisory board.

**Mr. Lemieux:** Yes. They go into details. Underlying this whole thing, of course, is the federal-provincial agreement, where the federal government has entered into an agreement with the provinces to try to coordinate, in the kind of difficult federalism that we have, the powers between the provincial boards and the national board. In my opinion, it is one of the best examples of cooperative federalism that exists.

**Senator Cook:** If this procedure needs to be strengthened in the interest of the consumer, should it be strengthened by looking at the national supervisory board itself or by bringing in still another regulatory authority, namely, the consumers' advocates

**The Chairman:** That would only add to the complications and the bureaucracy.

**Senator Cook:** ... as someone who does not have the expertise or knowledge that these boards have.

**The Chairman:** Senator McIlraith mentioned the price of turkeys. Let us assume that the national marketing board or boards decide that the price of turkeys should be increased. The question that I go back to, to which I feel I have not yet received an answer, is whether they can take that self-starting from the authority they have, or whether they have to be projected into action by the supervisory board or the minister—or do they hear the producers?

**Mr. Kirk:** They are self-starting.

**Mr. Lemieux:** They are self-starting.

**Mr. Kirk:** They initiate the action.

**Mr. Lemieux:** They initiate the action; and the basis on which they initiate the action federally is on the cost of production formula.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce possible? En a-t-il le pouvoir?

**M. Cowling:** Il représente les producteurs de toute façon.

**M. Lemieux:** Il constitue l'office de production. C'est vrai, en théorie, monsieur le sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** L'office lui-même peut-il prendre une telle mesure?

**M. Lemieux:** En théorie, oui. Il pourrait le faire dès demain. Il aurait probablement le pouvoir d'augmenter les prix...

**Le sénateur Cook:** Sous réserve de...

**M. Lemieux:** ... de toute mesure contraire ou arbitraire que pourrait prendre le Consul de commercialisation des produits de ferme.

**M. Kirk:** Les membres du conseil sont des représentants élus des producteurs dont les activités sont réglementées.

**Le sénateur McIlraith:** Je le sais.

**M. Cowling:** Ils ont donc des intérêts certains.

**Le sénateur Cook:** Lesquels sont assujettis à l'organisme de réglementation.

**M. Lemieux:** On entre dans les détails. A la base de toute cette organisation, existe évidemment l'accord fédéral-provincial en vertu duquel le gouvernement fédéral s'est entendu avec les provinces pour essayer de coordonner, malgré les difficultés que présente notre système fédéral, les pouvoirs que se partagent les offices national et provinciaux. A mon avis, c'est là un des meilleurs exemples de fédéralisme coopératif.

**Le sénateur Cook:** Et si cette méthode doit être renforcée dans l'intérêt du consommateur, pourrait-on le faire en s'adressant à l'Organisme de contrôle national lui-même ou en établissant un autre palier de réglementation, en l'occurrence le poste de défenseur des consommateurs.

**Le président:** On ne ferait qu'ajouter aux tracasseries administratives.

**Le sénateur Cook:** Quelqu'un qui n'a pas les connaissances qu'ont ces offices.

**Le président:** Le sénateur McIlraith a mentionné le prix de la dinde. Supposons que le Conseil national ou les autres offices de commercialisation décident qu'il doit être augmenté. Je pose à nouveau cette question, à laquelle je n'ai pas encore obtenu de réponse, à savoir si, en raison du pouvoir qu'il détiennent, les offices peuvent décider par eux-mêmes d'imposer cette augmentation ou s'ils doivent obtenir au préalable l'autorisation du conseil de surveillance ou du ministre, ou bien s'ils consultent les producteurs?

**M. Kirk:** Ils sont autonomes.

**M. Lemieux:** Ils sont autonomes.

**M. Kirk:** Ce sont eux qui prennent l'initiative.

**M. Lemieux:** C'est eux qui prennent l'initiative, et ils le font à l'échelon fédéral en se fondant sur le coût de la formule de production.

[Text]

**The Chairman:** If they initiate this action themselves and raise the price, the supervisory board can then intervene and direct the board—

**Mr. Lemieux:** Absolutely; to roll back.

**The Chairman:** It is not that the supervisory board can itself make an order that the price should be lowered. It directs the national marketing board to reduce its price; is that right?

**Mr. Lemieux:** As a generalization, that is true.

**The Chairman:** Can the minister do the same thing?

**Mr. Lemieux:** I would not think so.

**Mr. Kirk:** Not in a direct sense.

**Mr. Lemieux:** Not in a direct sense. Because of the three-tiered level, he would have to go through the supervisory board.

**The Chairman:** Are the members of the supervisory board departmental officers, or are they elected from the body of producers?

**Mr. Lemieux:** That varies in each province. They are government appointed. They are not elected by the producer board; they are appointed by the Governor in Council. They are government appointed.

**Senator Cook:** And have consumer representation.

**Mr. Kirk:** May I say something about the word "representation"? I am worried about that word. They are appointed as people. They come from backgrounds in which they may be deemed to be particularly representative of a sector. But once they are appointed, so far as I am concerned they are there as individuals.

**Senator Cook:** They are not producers?

**Mr. Kirk:** Some of them are producers. Others are representatives of producers.

**The Chairman:** Let us say that they are not necessarily producers.

**Mr. Kirk:** They are not all producers. They are there to exercise the responsibilities under the legislation.

**Senator Cook:** Must the Supervisory Board review an order?

**Mr. Lemieux:** Federally, yes. Provincially, there is always the power, so far as I know, of disallowance.

**Senator Cook:** But must they review it? When an order is made by the producers—

**Mr. Lemieux:** Federally, yes.

**Senator Cook:** It must be reviewed?

**Mr. Lemieux:** By regulation? Yes. A price increase? Yes, at the federal level. I can assure you of that.

**Mr. Cowling:** What has been the experience with regard to rollback? Has it occurred very often?

**Mr. Lemieux:** I cannot speak from personal experience, because I do not have any.

[Traduction]

**Le président:** S'ils prennent eux-mêmes cette initiative pour augmenter les prix, l'organisme de contrôle peut intervenir et ordonner à l'office . . .

**M. Lemieux:** Absolument; de réduire les prix.

**Le président:** Ce n'est pas l'organisme de contrôle lui-même qui peut ordonner une baisse des prix. Il ordonne à l'office national de commercialisation de le faire; est-ce exact?

**M. Lemieux:** En généralisant, c'est exact.

**Le président:** Le ministre peut-il faire de même?

**M. Lemieux:** Je ne pense pas.

**M. Kirk:** Il ne peut pas le faire directement.

**M. Lemieux:** Pas directement, étant donné l'existence des trois niveaux, il devrait passer par l'intermédiaire de l'organisme de contrôle.

**Le président:** Les membres de l'organisme de contrôle sont-ils des fonctionnaires du ministère ou sont-ils élus par un organisme de producteurs?

**M. Lemieux:** Cela varie dans chaque province. Ils sont nommés par le gouvernement. Ils ne sont pas élus par un office de producteurs mais par le gouverneur en conseil. Ils sont donc nommés par le gouvernement.

**Le sénateur Cook:** Les consommateurs ont-ils une représentation?

**M. Kirk:** Puis-je dire un mot au sujet du terme «représentation»? Il m'inquiète. Il s'agit de gens qui sont nommés. D'après leurs antécédents, on juge qu'ils sont particulièrement représentatifs d'un secteur. toutefois, une fois qu'ils sont nommés, du moins en ce qui me concerne, ils sont là en tant que particuliers.

**Le sénateur Cook:** Ce ne sont pas des producteurs?

**M. Kirk:** Certains d'entre eux sont des producteurs, d'autres les représentent.

**Le président:** Disons qu'ils ne sont pas nécessairement des producteurs.

**M. Kirk:** Ce ne sont pas tous des producteurs. Ils ont là pour exercer les responsabilités dans le cadre de la loi.

**Le sénateur Cook:** L'organisme de contrôle doit-il réviser une ordonnance?

**M. Lemieux:** Oui, à l'échelon fédéral. Pour autant que je sache, à l'échelon provincial il y a toujours droit de rejet.

**Le sénateur Cook:** Mais doit-il procéder à une révision? Lorsqu'une ordonnance est promulguée par les producteurs . . .

**M. Lemieux:** Oui, à l'échelon fédéral.

**Le sénateur Cook:** Elle doit être révisée?

**M. Lemieux:** Oui, d'après les règlements. Une augmentation de prix? Oui à l'échelon fédéral. Je peux vous en donner l'assurance.

**M. Cowling:** Que s'est-il passé jusqu'ici en ce qui concerne les réductions de prix? Cela s'est-il produit souvent?

**M. Lemieux:** Je ne peux pas parler d'après mon expérience personnelle parce que je n'en ai aucune.



[Text]

**Mr. Kirk:** The situation with regard to the egg board is indeed that the price of eggs is established on the basis of, first of all, a survey of costs of producers, done by a firm. This is made public, and has been the subject of public hearings. Two of those surveys have been made to determine what the costs are. Then there is a formula by which the price base is established, and that price is changed from time to time on the basis of change in the cost components in the formula. That is what actually happens, and it takes place automatically. This has been essentially negotiated with the government as a reasonable proposition, and with the Farm Products Marketing Council.

**Mr. Cowling:** Are there also hearings on the rate of return?

**Mr. Kirk:** There have been public hearings on that question.

**The Chairman:** Who conducts the inquiry?

**Mr. Kirk:** The National Farm Marketing Council conducted the public hearings, and they were held at the request of the Consumers Association of Canada.

**The Chairman:** That is the key to it. Are there any other questions? If not, is there anything you wish to add, gentlemen? If there is nothing more, let me thank you on behalf of the committee. I think we have your point. You want clause 4.6 deleted, and you still want the word "expressly" struck out.

**Mr. Kirk:** We want the word "expressly" struck out, and of course, if the whole clause goes it is not going to break our hearts.

**Mr. Cowling:** I do not think just taking the word "expressly" out is going to get you very far.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen.

I now want to tell the committee that although we were supposed to meet this afternoon, some members of our committee have got themselves committed to other very important appointments, which will affect our quorum, and therefore we will not meet this afternoon; we will meet tomorrow morning instead. We will then be looking at S-2, first of all.

In the case of this bill there are three amendments that we have to look at, and on which the committee will have to make a decision. One is on the French version. In this connection we cannot sit around forever waiting for the committee of the Quebec Bar to come in and tell us what their opinion is with respect to the French version. If you remember, our concern in this regard was as to whether the French version created offences which are not in the English version, or provided procedures which are not in the English version. The situation in relation to that is that a committee of the Quebec Bar has studied the report and have sent in to the department a submission recommending 100 amendments to the French text. This, of course, bypasses the question that we want answered. If it is going to take as long again to bring this down to a size where we can use it as it did before, I do not know when the bill will be dealt with. The bill is too important to keep sitting around. However, the Department of Justice has

[Traduction]

**M. Kirk:** En ce qui concerne l'Office de commercialisation des œufs, le prix de ceux-ci est établi en premier lieu sur la base d'une enquête effectuée par une société sur les coûts à la production. Les conclusions sont rendues publiques et font l'objet d'auditions publiques. Deux de ces enquêtes ont été effectuées pour déterminer le montant des coûts. On établit ensuite une formule qui sert à établir le prix de base et ce dernier est modifié de temps à autre en se fondant sur les modifications des éléments du coût de la formule. C'est ce qui se produit en fait, et de façon automatique. Cette méthode a été négociée comme une proposition raisonnable essentiellement avec le gouvernement et avec le Conseil de commercialisation des produits de la ferme.

**M. Cowling:** Y a-t-il également des auditions en matière de taux de profit?

**M. Kirk:** Il y a eu des auditions publiques à ce sujet?

**Le président:** Qui dirige l'enquête?

**M. Kirk:** Le Conseil de commercialisation des produits de la ferme a dirigé les auditions publiques et elles ont été tenues à la requête de l'Association des consommateurs du Canada.

**Le président:** Voilà donc la clé. Y a-t-il d'autres questions? Désirez-vous ajouter quelque chose d'autre messieurs? Dans la négative, permettez-moi de vous remercier au nom du Comité. Je pense que nous voyons ce que vous voulez dire. Vous voulez que l'article 4.6 soit supprimé ainsi que le mot «expressément».

**M. Kirk:** Nous voulons que le mot «expressément» soit supprimé et, bien entendu, si tout l'article l'est, nous n'en aurons pas le cœur brisé.

**M. Cowling:** Je ne pense pas que le fait de supprimer le mot «expressément» vous mène très loin.

**Le président:** Je vous remercie infiniment, messieurs.

Je désire maintenant informer le Comité que, bien que nous devions nous réunir cet après-midi, certains membres ont d'autres importants engagements ailleurs, ce qui nuirait à notre quorum. En conséquence, nous n'aurons pas de réunion cet après-midi mais plutôt demain matin. Nous étudierons en premier lieu le Bill S-2.

En ce qui concerne ce bill, nous devons examiner trois modifications au sujet desquels le Comité aura à prendre une décision. L'une a trait à la version française. A cet égard, nous ne pouvons pas attendre indéfiniment que le comité du Barreau du Québec vienne nous donner son avis à ce sujet. Si vous vous souvenez, nous voulions savoir si la version française créait des délits qui ne figurent pas dans la version anglaise, ou si elle prévoyait des procédures qui ne sont pas prévues dans la version anglaise. A ce sujet, un comité du Barreau du Québec a étudié le rapport et a expédié au ministère un mémoire qui recommande 100 modifications au texte français. Voilà qui tourne évidemment, la question à laquelle nous désirions une réponse. S'il faut à nouveau autant de temps pour ramener cela à des dimensions utilisables, je ne sais pas quand on s'occupera du bill. Ce dernier est trop important pour que nous continuions d'attendre. Toutefois, le ministère de la Justice a étudié les 100 modifications proposées et est prêt à reconnaître

[Text]

studied the 100 amendments proposed, and they are prepared to agree that 50 of them are necessary. We have to make a decision on that basis.

I instructed the departmental officers yesterday to notify the committee of the Quebec Bar that we were going to proceed with it on Thursday morning, and that is what we are going to do. They are to be informed that if they want to defend any of the 50 amendments that we are not prepared to accept, then they will still have the opportunity to appear before a committee in the Commons and make their recommendations there. We have, however, delayed this long enough, and therefore we will go ahead with the evidence that we have.

There is an amendment to the Canada Business Corporations Act which is part of the same subject matter as will be involved in an amendment to the Canada Corporations Act, and which will be dealt with in a separate bill. The officials did discuss with me yesterday whether they could or should deal with the two amendments in the present bill, S-2, and I said that this was something we have been objecting to, because it makes so much difficulty in trying to trace amendments when a bill is amended in another bill. This has been the practice, for instance, with regard to income tax legislation, and we are on record as protesting about it.

There is one other item that I think there will be no objection to, but on the second one, which I do not think I should discuss until we hear the evidence, there is quite an important issue, namely, the increasing of the powers of the inspector in investigating the affairs of a particular company.

**Mr. Lea:** Before you adjourn, Mr. Chairman, and before we leave, I would like to thank you on behalf of our committee for a very understanding hearing. We appreciate very much the way you have understood the points we were trying to make.

**The Chairman:** Very good. Thank you.

Any time we have left we will use for dealing with S-3. With regard to S-3—and you will remember the various submissions that were made to us by the Board of Trade and others—the department has prepared amendments to deal with those objections, with regard to meetings being held out of Canada, the right to dissent, and things of that kind. They want to get as many of them dealt with as they can tomorrow, because they still have hopes that the bill might get over to the Commons.

**Senator Laird:** And die on the order paper there?

**The Chairman:** Well, if it does, we will not be responsible for its demise.

**Senator Cook:** We will not contribute to its death.

**The Chairman:** No. We will get it out of here. But certainly I think we might need one more sitting on S-3. I would think

[Traduction]

que 50 d'entre elles sont nécessaires. Nous devons prendre une décision en tenant compte de ce facteur.

Hier, j'ai demandé aux fonctionnaires du ministère de prévenir le comité du Barreau du Québec que nous allions entreprendre l'étude de cette question jeudi matin, et c'est ce que nous allons faire. Il faut en aviser les membres du comité, s'ils veulent justifier les cinquante modifications que nous ne sommes pas disposés à accepter; ils auront ensuite la possibilité de comparaître devant un comité de la Chambre et de lui soumettre leurs recommandations. Toutefois, nous sommes déjà suffisamment en retard et nous entendrons les témoins qui ont été convoqués.

Une modification de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes reprend, en partie, le contenu d'une modification de la Loi sur les corporations canadiennes, dont on traitera dans un projet de loi distinct. Les fonctionnaires m'ont demandé hier s'ils pouvaient ou devaient étudier les deux modifications contenues dans le présent bill S-2 et je leur ai répondu que nous nous y opposions, car il est très difficile de retracer des modifications lorsqu'un projet de loi est modifié par un autre. C'est, par exemple, ce qui est arrivé pour les projets de loi sur l'impôt sur le revenu et nous avons protesté contre cette façon de procéder.

Il reste encore un point qui ne soulèvera probablement pas d'objections, mais une question importante se rattache au second point, dont je ne crois pas devoir parler tant que nous n'aurons pas entendu les témoignages, à savoir le raffermissement des pouvoirs de l'inspecteur qui enquête sur les activités d'une société.

**M. Lea:** Monsieur le président, avant que le Comité ne suspende ses travaux et avant que nous ne partions, j'aimerais, au nom de notre comité, vous remercier de la compréhension dont vous avez fait preuve au cours de cette séance. Nous sommes heureux de constater que vous avez très bien compris les points que nous tentons de faire valoir.

**Le président:** Très bien, je vous remercie.

Nous consacrerons le temps qu'il nous reste à l'étude du bill S-3. À propos de ce projet de loi, et vous vous souviendrez des divers documents que nous ont soumis le Board of Trade et d'autres, le ministère a préparé des modifications pour donner suite aux objections concernant les réunions organisées à l'extérieur du Canada, le droit à la dissidence, etc. Le ministère veut que nous étudions le plus de modifications possible, car il a encore espoir de déposer le projet de loi à la Chambre des communes.

**Le sénateur Laird:** Pour qu'il soit ensuite abandonné au feuilletton?

**Le président:** S'il l'est, nous n'en serons pas responsables.

**Le sénateur Cook:** Nous ne contribuerons pas à son abandon.

**Le président:** Non, et nous en ferons rapport à la Chambre. Nous devons certainement consacrer une autre séance à



[Text]

we might need one more sitting on Bill S-3, but that will be next week.

I should tell you that on our list of people to be heard today we have the name of Professor Stanbury who has written a book on the subject of competition. He was going to be in Montreal on Monday and Tuesday of this week, and he asked if he could come up from there to be here today, and we agreed. However, yesterday we received a telegram from him advising that he has been so busy he has not had time to complete his brief, and therefore, would not be able or feel satisfied to attend tomorrow, and would like to attend at a later time. He has suggested April 5. The Easter recess will be from March 23 to April 3 and the Senate will be coming back on April 4. I have indicated to him that we cannot confirm that date because we do not know what other commitments we may have.

In the meantime, on the competition bill, of course, we have commitments for next week, and that is March 15, and we have Dr. Skeoch and Mr. Bruce McDonald for March 22 which will be a very important date of hearing.

As soon as the bank extension bill is passed through the Senate, the committee will take it ahead of everything else because it will not take very long to dispose of.

Any questions?

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, on the bank extension bill, is it certain that it will be referred to the committee? May it not be dealt with without reference to the committee?

**The Chairman:** I would think in the circumstances perhaps it should be.

**Senator Macnaughton:** We will know this afternoon.

**The Chairman:** It should be referred to the committee, but that is just a personal view. I am not looking for work.

**Senator Cook:** We would want to give evidence on it?

**The Chairman:** Senator Macnaughton is sponsoring the bill, and I suppose it depends on what he has to say about the bill.

**Senator Macnaughton:** I made a brilliant speech last night which lasted a minute and a half.

**The Chairman:** Are you going to do that today?

**Senator Macnaughton:** I am going to be as quiet as a mouse unless our friend attacks. It is Senator Flynn who speaks this afternoon. I was going to suggest that if they want to send it, fine, but if they do not, let us pass it.

**The Chairman:** I just mentioned that it may be something we have to do. Possibly we should not appear to be rushing a bill of that type through.

**Senator Cook:** When will we be hearing the officials from the department on Bill C-13?

[Traduction]

l'étude du bill S-3. Cette séance aura toutefois lieu la semaine prochaine.

Sur notre liste des témoins qui devaient être entendus aujourd'hui figure le nom du professeur Stanbury qui a écrit un ouvrage à propos de la concurrence. Il devait être à Montréal lundi et mardi de cette semaine et il nous a demandé s'il pouvait venir comparaître aujourd'hui à Ottawa et nous avons accepté. Toutefois, il nous a envoyé hier un télégramme nous informant qu'il était si occupé qu'il n'avait pas eu le temps de terminer son mémoire; il nous a également fait savoir qu'il ne pourrait comparaître demain et qu'il aimerait le faire à une date ultérieure. Il prévoyait venir à Ottawa le 5 avril. La Chambre ajournera du 23 mars au 3 avril et les sénateurs seront de retour le 4 avril. Je lui ai répondu que nous ne pouvions pas confirmer cette date car nous ne savons pas quels engagements nous devons respecter pendant cette période.

Entre temps, nous devons nous réunir la semaine prochaine, le 15 mars, pour discuter du projet de loi sur la concurrence et, le 22 mars, nous entendrons MM. Skeoch et Bruce McDonald, au cours d'une séance très importante.

Dès qu'on soumettra au Sénat le projet de loi prolongeant la période où certaines banques sont autorisées à poursuivre leurs opérations bancaires, le Comité lui accordera la priorité, car l'étude du projet de loi sera relativement brève.

Y a-t-il des questions?

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, sommes-nous certains que ce projet de loi sera renvoyé au Comité? Pourrait-on l'adopter en supprimant cette étape?

**Le président:** Je crois que, dans les circonstances, il devrait être renvoyé au Comité.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous le saurons cet après-midi.

**Le président:** Je n'émetts qu'une opinion personnelle. Je ne veux pas me surcharger de travail.

**Le sénateur Cook:** Qui voudra témoigner à propos de ce projet de loi?

**Le président:** Le sénateur Macnaughton parraine le projet de loi et je suppose que nos travaux seront fonction de ce qu'il a à dire à propos du projet de loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Hier soir, j'ai prononcé un brillant discours d'une minute et demie.

**Le président:** Allez-vous faire de même aujourd'hui?

**Le sénateur Macnaughton:** Je garderai le silence, à moins que notre ami ne passe à l'attaque. C'est le sénateur Flynn qui prendra la parole cet après-midi. Je voulais simplement dire que, si l'on décide de nous renvoyer le projet de loi, nous l'étudierons; dans le cas contraire, nous n'insisterons pas.

**Le président:** Je viens juste de dire que nous devrions peut-être nous y intéresser. Il ne serait peut-être pas convenable que nous semblions hâter l'adoption d'un projet de loi de cette nature.

**Le sénateur Cook:** Quand les fonctionnaires du ministère témoigneront-ils à propos du bill C-13?

[Text]

**The Chairman:** This is a decision I would like the committee to make. The question is, do we need to hear from them?

**Senator Cook:** Some of us feel that it would be a good idea to hear them in camera. Some of us are very anxious to have their views on the evils which exist, and it would be a good idea to hear them in camera and have an exchange of views when they would feel free to speak.

**The Chairman:** The difficulty of conducting the hearing in camera is that you defeat the purpose of that if you have a transcript, and yet, if we are going to have representations and discussions with the departmental representatives, I would not want to end up with their views of what was accomplished or indicated here and any attitudes by them or by us afterwards; that is why I would like to have a transcript. This is something we should discuss.

**Senator Cook:** Perhaps we should have a portion of it in camera.

**The Chairman:** Perhaps I should ascertain first whether they would care to appear if we are going to proceed in the usual way with a transcript, and it may be that they may not want to do that. I do not know. We can settle that by next Wednesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** J'aimerais que le Comité prenne cette décision. La question est de déterminer si nous avons besoin d'entendre leur témoignage.

**Le sénateur Cook:** Certains d'entre nous considèrent qu'il serait souhaitable de les entendre à huis clos. Certains ont très hâte d'entendre leurs opinions sur les travers qui existent et il serait bon d'entendre les témoins à huis clos et de les laisser s'exprimer librement.

**Le président:** Le problème, lorsqu'on tient une séance à huis clos, est qu'on va à l'encontre de l'objectif visé; cependant, si nous devons entendre les témoignages de représentants du ministère et discuter avec eux, je ne voudrais pas me retrouver après coup, avec leurs opinions, sur ce qui a été accompli ou dit ici, et sur leur attitude ou les nôtres; c'est pourquoi j'aimerais que les témoignages soient inscrits au compte rendu. Nous devrions discuter de cette question.

**Le sénateur Cook:** Peut-être devrions-nous tenir une partie de la séance à huis clos.

**Le président:** Je devrais peut-être d'abord leur demander s'ils s'opposent à ce que nous procédions selon la façon habituelle en rédigeant un compte rendu et peut-être ont-ils des objections à formuler à cet égard. Nous pourrions régler cette question avant mercredi prochain.

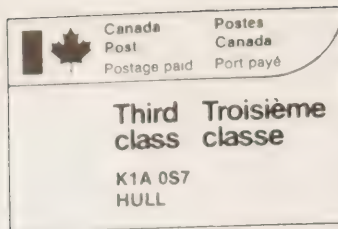
Le comité suspend ses travaux.











If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES

### *The Canadian Manufacturers' Association:*

Mr. T. B. O. McKeag, Q.C., Chairman, Sub-Committee on  
Combines Legislation, (General Counsel, Shell Canada  
Limited);  
Mr. R. M. Snelgrove, Chairman, Legislation Committee,  
(General Counsel, Ford Canada Limited);  
Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation Taxation and  
Technical Group; and  
Mr. D. H. Jupp, Ottawa Representative.

### *The Canadian Federation of Agriculture:*

Mr. David Kirk, Executive Secretary;  
Mr. Dobson Lea, President;  
Mr. Glenn Flaten, First Vice-President; and  
Mr. François Lemieux, Legal Counsel.

### *L'Association des manufacturiers canadiens:*

M. T. B. O. McKeag, c.r., Président, Sous-comité de la Loi  
relative aux enquêtes sur les coalitions, (Conseiller général,  
Shell Canada Limited);  
M. R. M. Snelgrove, Président, Comité des lois, (Conseiller  
général, Ford Canada Limited);  
M. G. C. Hughes, Directeur, Section des lois, impôts et  
questions techniques; et  
M. D. H. Jupp, Représentant d'Ottawa.

### *La Fédération canadienne de l'agriculture:*

M. David Kirk, Secrétaire exécutif;  
M. Dobson Lea, Président;  
M. Glenn Flaten, Premier vice-président; et  
M. François Lemieux, Conseiller juridique.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, March 9, 1978

Issue No. 26

### Sixth Proceedings on:

Bill S-2, intituled:  
"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act."

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature 1977-1978

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 9 mars 1978

Fascicule n° 26

### Sixième fascicule concernant:

Le bill S-2, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales canadiennes.»

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 9, 1978  
(33)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird and McIlraith. (11)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

*Department of Justice:*

Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section.

Mr. Martin presented amendments to the following clauses: 7, 60 and 67.1.

Following discussion, it was *Resolved* that clauses 7 and 60 be adopted as proposed and that the amendment to clause 67.1 be amended by the Committee.

The question of the French version of Bill S-2 arose and, following discussion, it was moved that approximately fifty amendments to the said version, as approved by the Quebec Bar, be adopted.

It was *Agreed* that the letter to Senator Hayden from the Bâtonnier of the Quebec Bar be printed as Appendix "A".

The full text of the amendment made by the Committee to Bill S-2 will be included in the Report of the Committee which will receive final consideration on Wednesday, March 15, 1978.

Following discussion and upon Motion duly put, clause 1 was adopted.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 MARS 1978  
(33)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird et McIlraith. (11)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

*Ministère de la Justice:*

M. Rémi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation.

M. Martin présente des amendements aux articles suivants: 7, 60 et 67.1.

Après discussion, il est *décidé* que les articles 7 et 60 soient adoptés dans la forme proposée et que l'amendement à l'article 67.1 soit modifié par le Comité.

La question de la version française du Bill S-2 est soulevée et après discussion, il est proposé qu'environ 50 amendements à ladite version, approuvés par le Barreau du Québec, soient adoptés.

Il est *convenu* que la lettre adressée par le Bâtonnier du Barreau du Québec au sénateur Hayden soit jointe à titre d'appendice «A».

Le texte complet de l'amendement apporté par le Comité au Bill S-2 sera compris dans le rapport du Comité, qui sera étudié définitivement le mercredi 15 mars 1978.

Après discussion et sur motion dûment mise aux voix, l'article 1 est adopté.

Following Motion of the Honourable Senator Macnaughton, it was *Resolved* to report the said Bill as amended.

At 11:00 a.m. at the Committee proceeded to the next order of business.

*ATTEST:*

Après la motion de l'honorable sénateur Macnaughton, il est *décidé* de faire rapport du bill modifié.

A 11 heures, le Comité entreprend l'étude du prochain sujet à l'ordre du jour.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 9, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to amend the Canada Business Corporations Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we will consider first Bill S-2. There are several amendments to be dealt with. Then we have to deal with the French version, also this morning. I hope we can do that now and be ready to report the bill, although it will take a little while to prepare the report, because we must include all the amendments that have been dealt with by this committee.

I believe honourable senators know all the witnesses at the table. On my right are Mr. Martin, Mr. Howard and Mr. Sparling. On my left are Mr. Geoffrion and, of course, our Law Clerk.

Mr. Martin, we will go ahead with the amendments now.

**Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I might mention by way of reference that at our last discussion with respect to Bill S-2, on February 9, we did indicate that in addition to the French version there would probably be one further technical amendment coming forward. Actually, there are two amendments that could probably be described as being of that nature, and a third amendment which we will explain when we come to it.

The first amendment relates to clause 7 of the bill, with respect to subsection 21(3) of the act, shareholder lists. The purpose of the amendment is simply to replace the phrase "transfer agent" by the broader term "agent."

**Senator Laird:** What is the reason for that?

**Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Honourable senators, it is a very technical point. The difficulty is that some corporations still have both a transfer agent and a registrar. The danger was that we were, perhaps, focussing too narrowly on the transfer agent only, when in fact the functions covered by the provision relate both to the transfer agent and the registrar.

**Senator Laird:** Yes, sir; that makes sense.

**The Chairman:** Where will that be inserted?

**Mr. Martin:** I will read the amendment:

That Bill S-2 be amended by striking out line 8 on page 4 and substituting the following:

"7. (1) Subsection 21(3) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 9 mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déféré le projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ce bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin nous étudierons d'abord plusieurs modifications du projet de loi S-2. Nous aurons ensuite à étudier la version française, et j'espère que nous arriverons à faire tout cela maintenant, et pourrions faire rapport du bill, bien que cette préparation exigera un certain temps étant donné que nous devons inclure toutes les modifications étudiées par ce Comité.

Je crois que les honorables sénateurs connaissent tous les témoins: à ma droite, sont assis MM. Martin, Howard et Sparling et à ma gauche M. Geoffrion, et bien entendu notre secrétaire légiste.

Monsieur Martin, nous sommes maintenant prêts à étudier les modifications.

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je vous signalerais que lors de notre dernière étude du bill S-2, le 9 février, nous avons bien précisé qu'en plus de la version française nous aurions probablement aussi à examiner une autre modification de procédure. En fait, il y a deux amendements qui tombent dans cette catégorie et une troisième que nous expliquerons quand nous y arriverons.

La première modification concerne l'article 7 du bill et vise le paragraphe 21(3) de la loi qui traite de la liste des actionnaires. Cette modification a simplement pour but de remplacer l'expression «agent de transfert» par le mot «mandataire» dont le sens est moins étroit.

**Le sénateur Laird:** Pourquoi propose-t-on cette modification?

**M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint, ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des Corporations):** C'est une question très technique. La difficulté vient du fait que certaines sociétés ont à la fois un agent de transfert et un préposé aux registres. Nous risquons donc de viser uniquement l'agent de transfert alors que les fonctions dont il est question dans la disposition visent à la fois ce dernier et le préposé au registraire.

**Le sénateur Laird:** Merci monsieur, c'est logique.

**Le président:** Où cette modification sera-t-elle insérée?

**M. Martin:** Je vous la lis:

Le bill S-2 est modifié en remplaçant la ligne 8, page 4, par ce qui suit:

"7. (1) Le paragraphe 21(3) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

[Text]

“(3) Shareholders and creditors of a corporation, their agents and legal representatives, the Director and, where the corporation is a distributing corporation as defined in subsection 121(1), any other person, upon payment of a reasonable fee and upon sending to a corporation or its agent the affidavit referred to in subsection (7), may upon application require the corporation or its agent to furnish within ten days from the receipt of the affidavit a list (in this section referred to as the ‘basic list’) made up to a date not more than ten days before the date of receipt of the affidavit setting out the names of the shareholders of the corporation, the number of shares owned by each shareholder and the address of each shareholder as shown on the records of the corporation.”

(1.1) Subsection 21(6) of the said Act is”

**Senator McIlraith:** Could I ask a question, please? I know that it is quite clear from the explanation why you require the corporation or the agent to furnish the material. That point is quite clear, but it is not clear what agent can receive the notice. Surely it cannot be an agent for some other purpose? “Agent” is a fairly wide term.

**Mr. Howard:** Yes; we grappled with this problem when we were originally dealing with the bill. We considered introducing the concept “agent” from the Uniform Commercial Code of the United States. It was found however, that when attempting to particularize that concept of “agent” we ran into so many technical difficulties that it would not be worth dealing with. Thus, in effect, we used the very broad term “agent” and left it as a matter of fact to be proved in each case. That means to an agent who has apparent or actual authority to receive such a notice for the corporation.

**Senator McIlraith:** I would think that is what is intended, but the clause merely provides that the notice must be sent to the agent of the corporation. It does not in any way limit the word “agent.” It could be an agent for other purposes.

**The Chairman:** Quite true, and if it is some person who is an agent for purposes other than to deal with this particular subject matter, that is just a wasted effort.

**Mr. Howard:** May I add one more point? Under clause 247 of this bill there is always a technical way to give notice to a corporation. That is at its registered office and so on. If there is any doubt at all about sending a notice to or serving a legal document upon a corporation, it can be done under clause 247.

**Senator McIlraith:** Suppose you were seeking to make trouble for the corporation and it had an agent for some other purpose not related to share registers in any way, if he served notice on that agent it would be an effective notice under this wording, would it not?

**Mr. Howard:** As I say, he must be an agent with a mandate to accept a notice for that purpose and if you give notice to him you are taking the risk that that may not be either his actual or apparent authority and the notice would be ineffective.

[Traduction]

«(3) Les actionnaires et les créanciers, leurs mandataires, le Directeur et, lorsque la société fait appel au public au sens du paragraphe 121(1), toute autre personne, sur paiement d'un droit raisonnable et sur envoi à la société ou à son mandataire de l'affidavit visé au paragraphe (7), peuvent demander, à la société ou à son mandataire, la remise, dans les dix jours de la réception de cet affidavit, d'une liste, appelée dans le présent article la «liste principale», mise à jour au moins dix jours avant cette date de réception, énonçant les nom, nombre d'actions et adresse de chaque actionnaire, tels qu'ils figurent sur les livres.»

(1.1) Le paragraphe 21(6) de ladite loi»

**Le sénateur McIlraith:** Pourrais-je poser une question s'il vous plaît? Je sais que la raison pour laquelle vous demandez à la société ou à son mandataire de fournir ces renseignements est évidente d'après vos explications. C'est très clair, mais il n'est pas du tout clair quel mandataire peut recevoir l'avis. Ce ne peut sûrement pas être un mandataire s'occupant d'autre chose? «Mandataire» est un mot passablement vague.

**M. Howard:** C'est vrai, nous avons déjà rencontré ce problème dans notre première étude du bill. C'est sous l'influence du code commercial uniforme américain que nous avons eu l'idée d'introduire la notion de «mandataire». Nous avons cependant constaté qu'en essayant de serrer cette notion d'un peu plus près, nous nous heurtions à tant de difficultés de procédures qu'il serait inutile de s'en occuper. C'est pourquoi nous nous servons du mot «mandataire» assez vague, et avons laissé aux faits le soin d'en préciser le sens dans chaque cas. Il désigne donc un mandataire qui a réellement ou apparemment le droit de recevoir un avis de ce genre au nom de la société.

**Le sénateur McIlraith:** C'est bien là l'objet de cette modification, me semble-t-il, mais tout ce que la disposition prévoit c'est que l'avis soit adressé au mandataire de la société. Le sens de «mandataire» n'est d'aucune façon délimité et celui-ci pourrait donc être une personne mandatée à d'autres fins.

**Le président:** C'est tout à fait exact et s'il s'agit d'une personne mandatée à d'autres fins que d'avoir à s'occuper de cette question précise, la modification aura été faite en vain.

**M. Howard:** Je voudrais ajouter ceci: En vertu de l'article 247 de ce bill il existe toujours une façon officielle de signifier un avis à une société, c'est-à-dire en l'envoyant à son siège social, etc. S'il subsiste un doute concernant l'envoi d'un avis ou la signification de documents légaux à une société, cela peut quand même être fait aux termes de l'article 247.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais mettons que vous cherchiez à créer des ennuis à la société et qu'elle ait un mandataire à d'autres fins qui n'a rien à voir dans le domaine des listes d'actions, si l'avis était signifié à ce mandataire, cet avis serait valable en vertu du libellé actuel, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Comme je l'ai dit, ce mandataire doit être habilité à recevoir un avis à cette fin, si vous le lui signifiez vous courez le risque qu'il ne soit pas réellement ou apparemment habilité à le recevoir, ce qui annulerait l'avis.



[Text]

**The Chairman:** If the additional words were inserted there: "—agent is authorized to receive such notice" would that cover the point?

**Mr. Howard:** That is precisely the wording of the Uniform Commercial Code, or the approach of the code and that is what we tried to avoid.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Howard:** Simply because it is better to leave it as a matter of fact. The Uniform Commercial Code set it out with a very short provision like that, which provision is now about one page long because of all the complications that arose.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I can see that, too.

**Mr. Howard:** And we have had no problems leaving it agent as a matter of fact.

**The Chairman:** Then why include the word "agent" at all? You referred to clause 247 and the correct way in which to serve a notice is provided by section 247; is that not correct?

**Mr. Howard:** Yes, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is on the corporation, is it?

**The Chairman:** On the corporation, yes. Then, why do you need more than that?

**Mr. Howard:** Because in practice, of course, with any substantial corporation virtually all securities transfers are effected through a transfer agent. It would be a little absurd to go to the corporation in Vancouver, if that is where its registered office is, if its transfer agent happens to be in Toronto. It is very general and the person who gives the notice takes the slight risk that that agent may not have authority. However, it is nearly self-evident that in connection with a security transfer or a shareholder list you will go to the transfer agent, and then there is no ambiguity.

**Senator Flynn:** If there is an indication given as to who has the mandate to do this, it can be done through him. Otherwise it is sent to the corporation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Generally these things are printed on the certificate itself: Transfer agent, Royal Trust Company at Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg, Calgary and so on.

**The Chairman:** But, Senator Connolly, the amendment removes the word "transfer" and makes it "agent."

**Senator Connolly (Ottawa West):** I realize that. Is it the concern at the moment that if on the certificate there appeared as agent of the corporation, Royal Trust Company, Ottawa, Vancouver and so on, it might be thought that they had a wider mandate than simply the transfer of shares?

**The Chairman:** No, if they did not have a mandate.

**Senator Flynn:** The problem is that if you sent this to the corporation, it would have a transfer agent to whom it would send the request; and then the transfer agent would reply as authorized to do so; which is fine. So, if you happen to know

[Traduction]

**Le président:** Si l'on ajoutait à cet endroit «un mandataire autorisé à recevoir un tel avis», cela supprimerait-il la difficulté?

**M. Howard:** C'est précisément le libellé du code commercial uniforme, ou l'approche adoptée par ce code, et c'est ce que nous avons voulu éviter.

**Le président:** Pourquoi donc?

**M. Howard:** Simplement parce qu'il vaut mieux que les faits en décident. Le code commercial uniforme a également adopté une disposition aussi brève, et elle remplit maintenant une page à cause de toutes les complications survenues.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vois ça d'ici!

**M. Howard:** Et nous n'avons eu aucun problème à laisser «mandataire» comme si cela allait de soi.

**Le président:** Alors, pourquoi vouloir l'introduire dans la loi? Vous avez fait allusion à l'article 247 et à la façon correcte de signifier un avis dont traite cet article, n'est-il pas vrai?

**M. Howard:** Oui, Monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est-à-dire à la société, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, c'est bien cela. Alors pourquoi faut-il autre chose?

**M. Howard:** Car en pratique, bien entendu, dans toute société d'importance, presque tous les transferts de garanties se font par l'intermédiaire d'un agent de transfert. Il serait un peu absurde de se rendre au siège social d'une société à Vancouver, alors que son agent de transfert est à Toronto. Mandataire est donc un terme très général et la personne signifiant l'avis court un léger risque de ne pas tomber sur l'agent compétent. Mais il est presque évident qu'en ce qui a trait au transfert d'une garantie ou à une liste d'actionnaires vous trouverez l'agent de transfert et il n'y a alors plus d'ambiguïté.

**Le sénateur Flynn:** Si l'on précise quelle personne est mandatée pour ce faire, cela peut être fait par son intermédiaire, autrement l'avis est envoyé à la société.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Normalement ces indications sont imprimées sur le certificat lui-même: agent de transfert, société Trust Royal à Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg, Calgary et ainsi de suite.

**Le président:** Mais, sénateur Connolly, la modification remplace le mot «transfert» par «mandataire».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je m'en rends bien compte. Mais le problème est que, si l'indication «mandataire de la société Royal Trust, Ottawa, Vancouver, et ainsi de suite» figurait sur le certificat, l'on pourrait penser que celui-ci a un mandat plus large que de simplement veiller au transfert des actions?

**Le président:** Non, pas s'il n'avait pas ce mandat.

**Le sénateur Flynn:** Le problème est donc que si vous envoyez cet avis à une société elle aurait un agent de transfert à qui elle déférerait la requête et celui-ci vous répondrait ensuite dans les limites de son mandat, ce qui est parfait.

[Text]

who has the authority, you can write directly to the agent. It seems to me that covers the point.

**The Chairman:** I don't believe there is any question.

**Senator Flynn:** Do you think it would help to use the wording: "duly authorized for that purpose"?

**The Chairman:** This is what Mr. Howard does not want.

**Senator Flynn:** I know, but I do not believe it would happen.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I believe it is pretty good, Mr. Chairman. You want to be sure, of course. In some cases, you want to be sure you are on the register in a given province, rather than in another province. I do not think there would be any trouble.

**Senator Flynn:** You must be sure the agent has the authority, even if it is addressed to the corporation.

**The Chairman:** Large companies may have a number of transfer agents in different cities and provinces throughout Canada. If it has to be served on the company itself, its head office may be in Halifax or Vancouver, but there might be an agent in Toronto or Montreal, and it would be easier to serve the notice on the agent.

**Senator Flynn:** That would prove the point Mr. Howard made. You must know exactly where to address your request.

**The Chairman:** The person who serves the notice on the agent takes on the responsibility of ensuring that this agent has the authority to receive and deal with the notice.

**Senator Macnaughton:** The 10 day limit assumes every company has a computer.

**Mr. Howard:** If it is a relatively small corporation, it will not have a computer, but will not be a difficult task. If it is a large corporation, it will have a computerized file.

**Senator Macnaughton:** I am thinking of attempting to obtain the list from Sun Life. If they did not have a computer, 10 days would not be enough.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the amendment with respect to production of lists, is there a provision that anyone seeking those lists would pay for them? I do not have my documents with me, because I did not think we would be dealing with this matter this morning.

**Senator McIlraith:** Yes.

**The Chairman:** Are there any further questions? Is it agreed that the amendment be carried?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Mr. Martin, what is the next item?

**Mr. Martin:** The next amendment relates to clause 60 of the bill. It is a new amendment which affects section 203, subsec-

[Traduction]

Donc, si vous avez la chance de savoir quel est le mandataire vous pouvez lui écrire directement. Il me semble que cela règle le problème.

**Le président:** Je ne crois pas qu'il y ait de questions à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Pensez-vous qu'il serait utile d'utiliser l'expression: «dûment autorisé à cette fin»?

**Le président:** C'est justement ce que M. Howard ne veut pas.

**Le sénateur Flynn:** Oui, je le sais bien, mais je ne crois pas que cela arriverait.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que cette modification est excellente, monsieur le président. Bien entendu on cherche à être certain. Parfois vous voulez être sûr de tomber sur le préposé au registre dans telle province plutôt que dans une autre. Je ne crois pas que cela pose de problèmes.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous devez être certain que le mandataire est habilité même si l'avis est adressé à la société.

**Le président:** Les grandes sociétés ont parfois plusieurs agents de transfert dans différentes villes et provinces du Canada. Si l'avis doit être signifié à la compagnie elle-même, son siège social se trouve peut-être à Halifax ou à Vancouver, mais elle a peut-être un agent à Toronto ou à Montréal, et il serait plus facile de signifier l'avis à l'agent.

**Le sénateur Flynn:** Cela confirmerait l'argument de M. Howard, à savoir que vous devez connaître exactement où envoyer votre requête.

**Le président:** La personne qui signifie l'avis à l'agent assume la responsabilité de garantir que cet agent est habilité à recevoir l'avis et à s'en occuper.

**Le sénateur Macnaughton:** Le délai de 10 jours suppose que chaque société a un ordinateur.

**M. Howard:** S'il s'agit d'une société relativement petite, elle n'en aura évidemment pas, mais cela ne lui sera pas difficile. S'il s'agit d'une grande société elle dispose de dossiers informatisés.

**Le sénateur Macnaughton:** Je songe à essayer d'obtenir la liste d'actionnaires de la société Sun Life. S'ils n'ont pas d'ordinateur, il leur faudrait plus que 10 jours.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans la modification concernant la production de listes, est-il mentionné que la personne cherchant à les obtenir aurait à les payer? Je n'ai pas mes documents avec moi, car je ne pensais pas que nous étudierions ce problème ce matin.

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? La modification est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Quelle est la prochaine modification, monsieur Martin?

**M. Martin:** Elle vise l'article 60 du bill. Il s'agit d'une nouvelle modification qui touche le paragraphe 203(2.1) de la



[Text]

tion (2.1) of the act, relating to dissolution where property is disposed of.

The purpose is to add a new provision to permit short-form liquidation, where a corporation that has property or liabilities or both has made arrangements to distribute its properties and discharge its liabilities.

**The Chairman:** What is the amendment?

**Mr. Martin:** It is as follows:

That Bill S-2 be amended by adding thereto, immediately after clause 60 on page 27 thereof, the following clause:

“60.1 Section 203 of the said Act is amended by adding thereto, immediately after subsection (2) thereof, the following subsection:

“(2.1) A corporation that has property or liabilities or both may be dissolved by special resolution of the shareholders or, where it has issued more than one class of shares, by special resolutions of the holders of each class whether or not they are otherwise entitled to vote, if

(a) by the special resolution or resolutions the shareholders authorize the directors to cause the corporation to distribute its property or discharge its liabilities or to do both; and

(b) the corporation has distributed its property or discharged its liabilities or has done both before it sends articles of dissolution to the Director pursuant to subsection (3).”

**Senator Laird:** Is that similar to the procedure undertaken in surrendering a charter?

**Mr. Howard:** It is an analogue. It is really a short-form of liquidation. If one looks at section 203 subsection (1) of the CBCA, where a corporation has been created but has not, in fact, issued any shares, the directors of the corporations may file the form and simply dissolve the corporation.

Under subsection (2), where the corporation has set up and issued shares, but has not acquired any property, then the shareholders, by a special resolution, may dissolve the corporation. That is the second short-form.

The third case we are proposing today is where a corporation is set up, has issued shares, has acquired property and has obligations, but, in fact, has liquidated all its property, paid off all its obligations and wants to go through a very short form procedure.

As a matter of policy, Mr. Sparling has been allowing corporations to do this for some time. We feel it is a major element of policy that should be set out in the statutes so that everyone knows, as a matter of practice, what we are doing.

**The Chairman:** Are there any questions? In that case, is it agreed that this amendment be approved for incorporation in this bill?

**Hon. Senators:** Carried.

[Traduction]

loi concernant la dissolution lorsqu'une société répartit ses biens.

L'objet de cette modification est d'ajouter une nouvelle disposition permettant la liquidation rapide quand une société possédant des biens immeubles ou des obligations ou l'un et l'autre, a fait des arrangements pour répartir son actif et liquider son passif.

**Le président:** Quelle est la modification?

**M. Martin:** Il est proposé:

Que le bill S-2 soit modifié par l'adjonction, après l'article 60, page 27, de l'article suivant:

«60.1 L'article 203 de ladite loi est modifié par l'adjonction, après le paragraphe (2), du paragraphe suivant:

«(2.1) La société, qui a des biens ou des dettes ou les deux à la fois, peut être dissoute par résolution spéciale soit des actionnaires soit, en présence de plusieurs catégories d'actions, des détenteurs d'actions de chaque catégorie assorties ou non du droit de vote, pourvu que:

a) là où les résolutions autorisent les administrateurs à effectuer la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le échéant; et

b) la société ait effectué la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant, avant d'envoyer les clauses de dissolution au Directeur conformément au paragraphe (3).»

**Le sénateur Laird:** Cette procédure est-elle semblable à celle adoptée dans le cas de l'abandon d'une charte?

**M. Howard:** Elle lui ressemble en effet. Il s'agit en fait d'une liquidation simplifiée. Si l'on examine le paragraphe 203(1) de la LCCC, quand une société a été constituée mais n'a pas en fait émis d'actions, ses directeurs peuvent déposer cette demande et tout simplement dissoudre la société.

En vertu du paragraphe (2) lorsque la société a émis des actions, mais n'a acquis aucun bien, alors les actionnaires, par résolution spéciale, peuvent la dissoudre. C'est une deuxième formule simplifiée.

Dans le troisième cas que nous proposons aujourd'hui une société est constituée, a émis des actions, a acquis des biens et a des dettes mais a, en fait, liquidé tout ses biens et réglé toutes ses obligations et voudrait adopter une procédure très simplifiée de liquidation.

Depuis un certain temps, M. Sparling a couramment permis à des sociétés de procéder de cette façon. A notre avis donc, c'est là une pièce majeure d'une politique qui devrait figurer dans les lois que tous sachent ce que nous faisons dans la pratique.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, est-il convenu que cette modification soit acceptée?

**Des voix:** Adoptée.

[Text]

**The Chairman:** What is the next item, Mr. Martin?

**Mr. Martin:** The next item is of a special nature. It relates to the proposed Javelin special bill that will be coming forward to amend the Canada Corporations Act. This is the amendment to the CBCA. There will be a similar type of amendment in Bill S-3.

It relates to clause 67.1 of the bill. It affects section 224, subsection (1.1), of the act. It relates to the power of the inspector to co-operate with officials. It would add a new provision expressly to permit an inspector to disclose information to other public officials in Canada or elsewhere investigating substantially the same circumstances.

**Senator Macnaughton:** Elsewhere would be where?

**The Chairman:** It could be anywhere. It could be in the United States.

**Senator Macnaughton:** Elsewhere in the world.

**The Chairman:** In back of this is the fact that Javelin was incorporated under the Canada Corporations Act. The duties of an inspector in an investigation are specified in that act. In the Canada Business Corporations Act, that position has been carried over, but the form in which it occurs in the Canada Business Corporations Act is not stated in the same manner as it is stated in the Canada Corporations Act.

There could have been a procedure—which we frown upon very much—by which you would amend not only the Canada Business Corporations Act, but also the Canada Corporations Act in this bill before us now. We do not approve of that because it makes it too difficult to search for amendments to other bills or other acts referred to in the bill before us. The proposal is that there will be a simple bill—also introduced in the Senate, I would take it—amending the Canada Corporations Act by enlarging the definition of “inspector.”

**Senator Flynn:** Does this not implicitly amend the Income Tax Act?

**Mr. Howard:** If I might respond, Mr. Chairman, some time ago we made some suggestions to improve the Income Tax Act through this measure, but both the Department of Finance and the Department of National Revenue took the position that they would improve the Income Tax Act themselves. Therefore, we have very, very cautiously avoided, even indirectly, affecting the Income Tax Act through this statute.

**Senator Flynn:** I think this bill will implicitly amend the Income Tax Act. Officials of the Department of National Revenue will not be excluded from the definition of “any public official in Canada or elsewhere.”

**Mr. Howard:** The officials of the Department of National Revenue, of course, investigate under the investigatory provisions of the Income Tax Act.

[Traduction]

**Le président:** Quelle est la modification suivante, Monsieur Martin?

**M. Martin:** Elle a un caractère spécial. Elle vise le projet de loi spécial *Javelin* qui sera bientôt déposé pour modifier la Loi sur les corporations canadiennes. Voici cette modification de la LCCC. Il y a dans un amendement similaire au bill S-3

Il se rapporte à l'article 67.1 du bill. Il touche le paragraphe 224(1.1) de la loi. Il se rapporte au pouvoir conféré à l'inspecteur de coopérer avec des fonctionnaires. Il ajouterait une nouvelle disposition permettant expressément à un inspecteur de divulguer des renseignements à d'autres fonctionnaires canadiens ou étrangers qui mènent une enquête à peu près semblable.

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'entendez-vous par étranger?

**Le président:** Cela pourrait être n'importe où. Aux États-Unis par exemple.

**Le sénateur Macnaughton:** Ailleurs dans le monde.

**Le président:** La raison de tout ceci, c'est que *Javelin* a été constitué en corporation aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes. Les fonctions d'un inspecteur au cours d'une enquête sont précisées dans cette loi. Dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, cette position a été maintenue, mais la forme sous laquelle elle se présente dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes n'est pas la même que dans la Loi sur les corporations canadiennes.

Il aurait pu y avoir une ligne de conduite—que nous désapprouvons particulièrement—en vertu de laquelle vous ne modifieriez non seulement la Loi sur les corporations commerciales canadiennes mais également la Loi sur les corporations canadiennes dans le bill que nous étudions présentement. Nous ne l'approuvons pas parce qu'il est alors très difficile de chercher des amendements à d'autres bills ou à d'autres lois dont il est question dans le bill que nous étudions. On propose qu'il y ait un seul bill—également présenté au Sénat, d'après ce que je comprends—modifiant la Loi sur les corporations canadiennes en élargissant la définition du terme «inspecteur».

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cela ne modifie implicitement la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Howard:** Si je puis me permettre de répondre, monsieur le président, il y a quelque temps nous avons proposé d'améliorer la Loi de l'impôt sur le revenu grâce à cette mesure; mais tant les ministères des Finances que du Revenu national ont décidé qu'ils apporteraient eux-mêmes des améliorations à la Loi de l'impôt sur le revenu. Voilà donc pourquoi nous avons très prudemment évité, même indirectement par ce statut, de toucher à la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que ce bill modifierait implicitement la Loi de l'impôt sur le revenu. Les fonctionnaires du ministère du Revenu national ne seraient pas exclus de la définition «les fonctionnaires canadiens ou étrangers.»

**M. Howard:** Les fonctionnaires du ministère du Revenu national enquêtent naturellement aux termes des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.



[Text]

**Senator Flynn:** But there could be an exchange of information between officials.

**Mr. Howard:** What we are investigating under the laws respecting corporations is fraud, often very sophisticated fraud, and we do want to co-operate with the income tax officials, and others.

**Senator Flynn:** I realize that. I merely raise this in connection with the chairman's comment that in reading the Income Tax Act it would not be evident that an official of the Department of National Revenue, for example, is entitled, by another act, to divulge information.

**Mr. Howard:** That is not so. I want to make that quite clear. An inspector under this act can disclose information. The Income Tax Act itself very narrowly limits what an inspector can do under that act. Similarly, an investigator is limited in making public disclosure under the Combines Investigation Act, and there are also confidentiality provisions in the Statistics Act, but not under this.

**Senator Flynn:** What happens in the event that the official of the Department of National Revenue takes the position that this particular provision entitles him to information from the inspector, for instance, under this act?

**The Chairman:** He would have to be able to get it under the provisions of the Income Tax Act.

**Senator Flynn:** Of course, but he can investigate under the Income Tax Act. Under this act he could obtain information in exchange for some information that he himself might have.

**Mr. Howard:** That is a very sensitive point. We do not exchange information with the Department of National Revenue. It is a one-way flow. We provide Revenue Canada with information. But that is not the case when it comes to the securities commission—and again it should focus on a specific case, and the best example is I.O.S. Ltd. I am on the intergovernmental committee that maintains oversight over the many liquidators of the some 200 subsidiaries under I.O.S. Ltd., a federal corporation. Because of the very aggressive action taken by the Securities and Exchange Commission in Washington, action was brought against Vesco and Leblanc in late 1972. As a result of that action and the co-operation that the SEC managed to obtain from the Ontario Securities Commission, the Quebec Securities Commission, the Corporations Branch, the Luxembourg Banking Authority, the Swiss Banking Commission, we have rescued some \$400 million and, with luck, will probably rescue another \$100 million. It was only through that co-operation that it was possible to act effectively in that case.

**Senator Flynn:** It is the form I am objecting to, not the substance. One way or the other, I think an official of the Income Tax Department could get some information from an official of the Department of National Revenue.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais il pourrait y avoir des échanges d'information entre les fonctionnaires.

**M. Howard:** Les enquêtes que nous faisons aux termes des lois sur les sociétés, se rapportent aux cas de fraude, fraude souvent très complexe, et nous acceptons de collaborer avec les fonctionnaires de l'impôt ainsi que d'autres.

**Le sénateur Flynn:** Je m'en rends compte. Je soulève simplement cette question à l'égard du commentaire du président voulant qu'en lisant la Loi de l'impôt sur le revenu il ne soit pas évident qu'un fonctionnaire du ministère du Revenu national, par exemple, ait le droit, aux termes d'une autre loi, de divulguer des renseignements.

**M. Howard:** Tel n'est pas le cas. Je veux que ce soit bien clair. Un inspecteur peut, aux termes de la présente loi, divulguer les renseignements. La Loi de l'impôt sur le revenu elle-même limite très étroitement les décisions que peut prendre un inspecteur aux termes de la loi. De même, un enquêteur est limité quant à ses divulgations aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions; il existe également des dispositions concernant le caractère confidentiel dans la Loi sur la statistique mais il n'en existe pas dans la présente loi.

**Le sénateur Flynn:** Que se passe-t-il lorsqu'un fonctionnaire du ministère de Revenu national estime que cette disposition l'autorise à demander des renseignements à l'inspecteur, par exemple, aux termes de la présente loi?

**Le président:** Il devrait pouvoir les obtenir aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Naturellement, mais il peut mener une enquête aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. Selon la présente loi, il pourrait obtenir des renseignements en échange d'autres renseignements qu'il pourrait lui-même avoir.

**M. Howard:** C'est un point très sensible. Nous n'échangeons pas de renseignements avec le ministère du Revenu national. C'est à sens unique. Nous fournissons des renseignements à Revenu Canada. Mais ce n'est pas la même chose lorsqu'il s'agit de commissions sur des titres et une fois de plus je dois faire ressortir un cas particulier, et le meilleur exemple est I.O.S. Ltd. Je fais partie du comité inter-gouvernemental chargé de surveiller les nombreux liquidateurs de quelque deux cents filiales relevant de I.O.S. Ltd., une société fédérale. En raison de la mesure très agressive prise par la Commission des titres et du change de Washington, des mesures ont été prises contre Vesco et Leblanc vers la fin de 1972. Par suite de cette mesure et après que la commission ait réussi à obtenir la coopération de la Commission des titres de l'Ontario, de la Commission des titres du Québec, de la Corporations Branch, de l'Autorité bancaire du Luxembourg et de la Commission bancaire suisse, nous avons récupéré quelque \$400 millions et, avec de la chance, nous en récupérerons peut-être encore \$100 autres millions. Ce n'est que grâce à cette coopération qu'il a été possible d'agir efficacement.

**Le sénateur Flynn:** Je m'oppose à la forme non pas au fond. D'une façon ou d'une autre, je crois qu'un fonctionnaire du ministère de l'Impôt devrait pouvoir obtenir des renseignements d'un fonctionnaire du ministère du Revenu.

[Text]

**The Chairman:** You mean by being persuasive?

**Senator Flynn:** If he has good information to give, he will probably receive some good information in return.

**Mr. Howard:** This is a very sensitive point, Mr. Chairman, and I should like to respond. I spent roughly a year and a half of my life trying to put a computerized file together on all of the corporations that carry on business in Canada. Statistics Canada has such a file. All I wanted was the name, the address of the head office of the corporation, and the place and date of incorporation. Statistics Canada had that file in machine readable form. Revenue Canada had that file in machine readable form. All of the data I could get out of a telephone book or a registry anywhere in Canada. However, they would not give me a copy of the file because of the confidentiality provisions in their governing statutes.

**Senator Flynn:** Will they be able to give you that file now?

**Mr. Howard:** No, they will not. They cannot give it to me. It is a one-way flow of information to those agencies, and it is absurd, because all of this information can be obtained from telephone books.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you say that the proposed subsection (1.1), if that is the proper way to describe it, simply authorizes the inspector to release certain information?

**Mr. Howard:** In our dealings with the authorities of Revenue Canada, we only release information to them. We do not exchange information, because under the Income Tax Act they cannot give us information. However, when we are dealing with securities commissions and other companies' branches that are making similar investigations, we do exchange information.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You cannot do anything about the inflow to you. What this does is authorize an outflow.

**Mr. Howard:** Yes, an outflow, and normally it is in connection, for example, with the Securities Exchange Commission. A good example is the Javelin case. They opened up their files to us.

To put it in perspective, the analysis of the financial transactions alone over the last dozen years cost a quarter of a million dollars in auditing and accounting fees. To have each jurisdiction duplicating that work would be very costly and very slow.

**Senator Flynn:** To whom can the Department of National Revenue supply information? Can this information be supplied to the police?

**Mr. Howard:** No, senator. Information can only be supplied to Statistics Canada, and Statistics Canada is bound by the same confidentiality restrictions.

**Senator Flynn:** How would the Department of National Revenue proceed in the case of a fraud?

[Traduction]

**Le président:** Vous voulez dire en étant persuasif?

**Le sénateur Flynn:** S'il a de bons renseignements à donner, il recevra probablement de bons renseignements en retour.

**M. Howard:** C'est un point très sensible, monsieur le président, et j'aimerais y répondre. J'ai passé environ un an et demi de ma vie à essayer de rassembler un dossier informatisé sur toutes les sociétés qui font des affaires au Canada. Statistique Canada a un dossier semblable. Tout ce que je voulais, c'était le nom, l'adresse du siège social de la société ainsi que le lieu et la date de la constitution en société. Statistique Canada dispose d'un dossier assimilable par une machine. Il en va de même pour Revenu Canada. Il s'agit de données que je pourrais obtenir dans un annuaire téléphonique n'importe où au Canada. Il refuseraient toutefois de me remettre un double du dossier en raison de dispositions dans leurs statuts concernant le caractère confidentiel.

**Le sénateur Flynn:** Pourront-ils vous donner ce dossier maintenant?

**M. Howard:** Non, ils ne le pourront pas. Ils ne peuvent me le remettre. Il s'agit d'un mouvement d'information à sens unique à l'intention de ces organismes, et c'est absurde, parce que tous ces renseignements peuvent être obtenus dans des annuaires téléphoniques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Diriez-vous que le paragraphe (1.1) proposé, si c'est la bonne façon de le décrire, autorise simplement l'inspecteur à divulguer certains renseignements?

**M. Howard:** Dans nos rapports avec les autorités de Revenu Canada, nous ne divulguons que des renseignements. Nous n'échangeons pas de renseignements parce qu'aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, ils ne peuvent nous en divulguer. Toutefois, lorsque nous faisons affaire avec des commissions de titres et d'autres services de sociétés qui font des enquêtes semblables, nous échangeons bel et bien des renseignements.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ne pouvez rien faire au sujet des renseignements qui vous seraient transmis. Cette loi n'autorise que la divulgation de renseignements.

**M. Howard:** Oui, une divulgation qui concerne normalement, par exemple, la Commission des titres et des changes. Le cas Javelin est un bon exemple. Ils nous ont donné accès à leurs dossiers.

Pour vous donner une idée, la simple analyse des transactions financières au cours des douze dernières années coûte un quart de million de dollars en frais de vérification et de comptabilité. Si chaque compétence reproduisait ce travail, ce serait très coûteux et très long.

**Le sénateur Flynn:** A qui le ministère du Revenu National peut-il fournir des renseignements? Peut-il en divulguer à la police?

**M. Howard:** Non, sénateur. Les renseignements ne peuvent être divulgués qu'à Statistique Canada qui est à son tour assujettie aux mêmes restrictions concernant le caractère confidentiel.

**Le sénateur Flynn:** Comment le ministère du revenu national procéderait-il en cas de fraude?



[Text]

**Mr. Howard:** So far as I know, even where they know a fraud has been committed, so long as the perpetrator disclosed what he earned and paid his taxes on those earnings, that would end the matter.

**Senator Macnaughton:** What is the "conduct" described in the proposed subsection 222(2)?

**Mr. Howard:** Subsection (2) of section 222 sets out the grounds upon which a court acts in authorizing an investigation, and they are as follows: where the business of the corporation is carried on with intent to defraud any person; where the business or affairs of the corporation are exercised in a manner that is oppressive or unfairly prejudicial—language that tracks the oppression section language, which is section 234—where a corporation has been formed for a fraudulent purpose or is being dissolved for a fraudulent purpose; and, finally, where persons concerned with the formation, business or affairs of the corporation, or any of its affiliates having connection therewith acted fraudulently or dishonestly.

**Senator Cook:** That would not apply to Javelin, would it?

**The Chairman:** That is an observation you are making, Senator Cook?

**Senator Cook:** Exactly.

**The Chairman:** Mr. Howard, I think we should tell the committee that what prompted this amendment is the fact that the Javelin people have brought an application in our courts for an injunction to prevent the inspector under the Canada Corporations Act from passing on the information which he has gathered in relation to the operations of Javelin. The scope of the authority of the inspector is being challenged.

I discussed this matter with Mr. Howard and Mr. Martin and I felt that in view of that we should not attempt to define the duties of the inspector only in the Canada Business Corporations Act amendments, Bill S-2, and to bring in the Canada Corporations Act as well. I thought there should be a separate bill dealing with amendments to the Canada Corporations Act. Then we would put in this amendment enlarging or clarifying the powers of the inspector to deal in Canada or elsewhere with information in connection with an investigation. That is mainly what concerns the Securities and Exchange Commission or any other body. By the way, is there any other body that the inspector would be seeking, to make disclosures?

**Mr. Howard:** We work in continuous contact on cases with the Quebec Securities Commission and the Ontario Securities Commission, as well as with the other securities commissions in Canada.

**The Chairman:** I was thinking more of elsewhere.

**Mr. Howard:** We have had close dealings with the authorities in Luxembourg in the last five years, particularly in connection with I.O.S. matters.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, this is a delicate subject. We seem to be in a state of flux in the legal sphere on the exchange of information in giving powers to governmental

[Traduction]

**M. Howard:** D'après ce que je sais, même lorsqu'on savait qu'il y a eu fraude, pourvu que le fraudeur en question dévoile le montant de ses gains et paie l'impôt en conséquence, l'affaire serait close.

**Le sénateur Macnaughton:** Quelle et la «conduite» décrite dans le paragraphe 222(2) proposé?

**M. Howard:** Le paragraphe (2) de l'article 222 fixe les motifs permettant à un tribunal d'autoriser une enquête; les voici: lorsque l'entreprise de la corporation est exploitée dans l'intention de léser une personne; lorsque l'entreprise de la corporation est exploitée ou que ses affaires sont menées d'une manière abusive ou injustement préjudiciable, langage qui reprend celui qui est utilisé dans l'article se rapportant aux abus, (article 234)—lorsque la corporation a été constituée dans un but frauduleux ou est dissoute dans un but frauduleux; et enfin, lorsque des personnes qui se sont occupées de la constitution, de l'entreprise, ou des affaires de la corporation, ou de l'une ses affiliées ont, à cette occasion, commis des actes frauduleux ou malhonnêtes.

**Le sénateur Cook:** Cela ne s'applique pas Javelin?

**Le président:** C'est une observation que vous faites, sénateur Cook.

**Le sénateur Cook:** Exactement.

**Le président:** M. Howard, je crois que nous devrions dire au Comité que cet amendement découle du fait que les propriétaires de Javelin ont présenté une demande d'injonction devant nos tribunaux afin d'empêcher l'inspecteur, aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes, de divulguer les renseignements qu'il avait rassemblés sur Javelin. L'étendue des pouvoirs de l'inspecteur est contestée.

J'ai discuté de cette question avec MM. Howard et Martin et j'en suis venu à la conclusion que pour cette raison nous ne devrions pas essayer de définir les fonctions de l'inspecteur uniquement dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes—bill S-3—mais également dans la Loi sur les corporations canadiennes. Je pense qu'il devrait exister un bill distinct traitant des modifications à la Loi sur les corporations canadiennes. Nous y ajouterions cet amendement élargissant ou éclaircissant ainsi les pouvoirs de l'inspecteur de divulguer au Canada ou ailleurs des renseignements se rapportant à une enquête. C'est ce dont s'occupe surtout la Commission des titres et du change ou tout autre organisme. Au fait existe-t-il un autre organisme à qui l'inspecteur pourrait chercher à divulguer des renseignements?

**M. Howard:** Nous travaillons sans cesse de concert avec les Commissions québécoise et ontarienne des titres ainsi qu'avec les autres commission des titres du Canada.

**Le président:** Je pensais surtout à l'étranger.

**M. Howard:** Nous avons travaillé étroitement avec les autorités du Luxembourg au cours des cinq dernières années surtout en ce qui concerne les questions de IOS.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, il s'agit d'un sujet délicat et nous semblons être un peu dans la vague dans le domaine juridique en ce qui concerne l'échange de

[Text]

authorities. I wonder if Mr. Howard could give us a three-minute treatise on this—a little speech—this morning, because we want to help. We are certainly not trying to prevent government authorities doing what they must do; on the other hand there has to be some limitation. They are not all like Mr. Howard.

**The Chairman:** The question is whether in relation to fraud you should put any reasonable limitations.

**Senator Macnaughton:** That is the theory, but frequently in fact people go away beyond that, and they bring external pressure when they come and seize records and accuse you of all sorts of things.

**The Chairman:** There is no provision for “elsewhere” to take any action in Canada other than an action that a non-resident could take in Canada. This is the case of an inspector being empowered to disclose information in relation to fraud or a fraudulent transaction which he has unearthed in Canada. He may suspect that the ramifications of that go into other countries and the way in which he may get it is by way of exchange of information with the official bodies in those countries, bodies like the SEC in Washington.

**Senator Macnaughton:** Well, let us put it this way. The phrase “exchange of information in Canada” covers a multitude of sins or a multitude of benefits, depending on how you look at it. It would be interesting to us to get a statement or a few remarks from Mr. Howard on this delicate subject.

**The Chairman:** Mr. Howard, do you feel up to it?

**Mr. Howard:** I can only be very superficial in my comments. As I mentioned earlier, we have four or five statutes at the federal level in Canada where the administrators of the statutes have broad powers to require the disclosure of information. One is the Statistics Act, the second is the Income Tax Act, then there is the Combines Investigation Act, and the fourth is the Foreign Investment Review Act. There are some other confidentiality provisions, but those are the very broad ones. Under each of those statutes the government has made a decision that the disclosure of information for one purpose—for example, requiring full disclosure of taxable income or requiring full disclosure for the statistical base, or disclosure even against their own interests in respect of anti-competitive conduct under the Combines Investigation Act—is so important that the information is to be treated as confidential to the person who received it, and he is not allowed to disclose it or publish it to the public, or even to disclose it to other public officials at the federal level. That is why I could not get telephone book data from either Revenue Canada or Statistics Canada. Because of that impossibility, Mr. Sparling and I had literally to go out and spend a quarter of a million dollars to key punch the same data and transfer it from the cards on to machinery that could be read by the computer. That is the first problem.

[Traduction]

renseignements lorsqu'il s'agit de donner des pouvoirs aux autorités gouvernementales. Je me demande si M. Howard pourrait nous entretenir trois minutes sur ce sujet, un petit discours ce matin, parce que nous voulons apporter notre aide. Nous n'essayons certes pas d'empêcher l'autorité gouvernementale de faire ce qu'elle doit faire; d'autres parts, certaines limites doivent être imposées. Ils ne sont pas tous comme M. Howard.

**Le président:** Nous voulons savoir si, dans le cas de fraude, vous devriez imposer des limites raisonnables.

**Le sénateur Macnaughton:** En théorie oui, mais il arrive fréquemment que les gens aillent au-delà, se servent de pressions extérieures lorsqu'elles se présentent, saisissent des dossiers et vous accusent de toutes sortes de choses.

**Le président:** Les étrangers ne peuvent recourir à aucune disposition pour prendre des mesures au Canada autres que celles qu'un non-résident pourrait prendre. C'est le cas d'un inspecteur habilité à divulguer des renseignements relatifs à une fraude ou à une transaction frauduleuse qu'il a découverte au Canada. Il peut se douter que ces pratiques peuvent avoir des ramifications dans d'autres pays et que la seule façon dont il puisse obtenir ces renseignements est de faire un échange de renseignements avec des organismes publics dans ces pays tels que le SEC à Washington.

**Le sénateur Macnaughton:** Eh bien, disons que l'expression «échange de renseignements au Canada» signifie une foule d'avantages ou de désavantages, selon le cas. Il serait intéressant d'entendre une déclaration ou quelques observations de M. Howard sur cette question délicate.

**Le président:** M. Howard, vous sentez-vous à la hauteur de la tâche?

**M. Howard:** Mes observations ne seront que très générales. Comme je l'ai déjà dit, nous avons, au Canada, quatre ou cinq lois au niveau fédéral et ceux qui sont chargés d'administrer ces lois ont de vastes pouvoirs pour exiger la divulgation des informations; parmi ces lois, il y a la Loi sur la statistique, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il existe d'autres règlements sur la confidentialité, mais ce sont les plus généraux. Dans chacune de ces lois, le gouvernement a décidé que la divulgation de renseignements dans un but précis, par exemple la divulgation intégrale de renseignements sur le revenu imposable ou sur la base statistique, ou même lorsqu'elle va contre les intérêts d'une société, quand cette dernière a eu un comportement anticoncurrentiel, selon des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, est tellement importante que les renseignements sont considérés confidentiels par la personne à qui on les a transmis et cette personne n'a pas le droit de les divulguer ou de les publier ni même de les divulguer à d'autres fonctionnaires. C'est pourquoi je n'ai pas réussi à obtenir des renseignements, m'adressant au ministère du Revenu national et à Statistique Canada. C'est à cause de cette impossibilité que M. Sparling et moi-même avons dû dépenser un quart de million de dollars pour inscrire ces données sur des cartes mécanographiques et



[Text]

The second problem—and this is where I must necessarily be superficial because as you stated, senator, the law is totally in flux—is where we have agencies abroad purporting to exercise extra-territorial jurisdiction to require the disclosure of documents. A typical one is the enforcement, anti-trust division of the U.S. Department of Justice seeking a subpoena particularly, in a federal court of the United States, to be served in Canada or on a parent corporation in the United States with respect to its subsidiary in Canada, requiring the disclosure of documents of the subsidiary in Canada, documents that are retained in Canada.

As I say, the law is in a state of flux. Both Quebec and Ontario have specific statutes that protect corporate officers from disclosing that kind of information to the United States courts. That came out of one of the big pulp and paper anti-trust cases of the late 1940s, but whether the protective legislation is good or bad I will not comment. On second thought, I will comment. It is bad. Because the basic policies on anti-trust or competition law vary so substantially from one jurisdiction to the other, we have always resented very much the extension from the United States of their policy values and an application of them to our jurisdiction. That is a unique problem, and it is totally in a state of flux because of the problems with the big uranium case. We had the peat moss cases between the United States and Canada and we had the most famous case of all, the Alcoa case in the southern district of New York which involved Alcan and Alcoa and as a result of that they were split up into totally unrelated corporations. As I say, I have to be superficial on this, because it is a vast topic.

As I stated to you earlier, the director of the Combines Investigation Act is chairman of a joint United States-Canada committee trying to work out procedures, particularly in the area of anti-trust law, to deal first with the initiation of what are now multinational actions involving multinational corporations and, of course, the problems of investigation of all aspects of the cases. We are a long way today from having a solution to that problem.

You asked for a dissertation. Have I answered your question?

**Senator Macnaughton:** It has been very useful.

**Senator Cook:** Going back for a moment to when you talked about internal revenue and statistics. When you consider that for a moment, it is quite obvious that they could not give you anything at all, because if they gave you any information, that would involve a judgment on the part of the person giving the information. He might say "I can give out this information because it is not important," but then, where do you stop?

**Mr. Howard:** That is true, that is the way it is today. As head of an interdepartmental committee some years ago, when

[Traduction]

les transférer de sorte qu'elles soient lisibles par ordinateur. C'est un premier problème.

Voici le deuxième problème—sur ce point je dois nécessairement être très vague, parce que, comme vous l'avez dit, sénateur, la loi évolue sans cesse—est que nous avons à l'étranger des organismes qui prétendent avoir une juridiction extra-territoriale selon laquelle ils auraient droit à recevoir des documents. Un exemple d'organisme de ce genre est la division anti-trust du ministère de la Justice américain qui cherche à obtenir une citation à comparaître devant une cour fédérale des États-Unis, délivrée au Canada ou à une société affiliée aux États-Unis selon laquelle on demanderait à la filiale canadienne la divulgation de documents conservés au Canada.

Je le répète, la loi évolue. Le Québec et l'Ontario ont des lois précises qui interdisent aux administrateurs de sociétés de divulguer ce genre de renseignements aux tribunaux américains. Ces lois ont été adoptées à la suite de cas d'anti-trusts dans l'industrie des pâtes et papiers vers la fin des années 1940, mais je ne saurais dire si cette loi protectionniste est bonne ou non. A bien y penser, je vais me prononcer: ce n'est pas une bonne chose. Parce que les politiques fondamentales de l'anti-trust ou des lois sur la concurrence changent tellement d'une juridiction à une autre, nous nous sommes toujours offensés du fait que les États-Unis cherchent à nous imposer leurs politiques et à les appliquer dans notre juridiction. C'est un problème unique et il est dans un état de confusion totale en raison des problèmes occasionnés par l'uranium. Nous avons eu les cas concernant la tourbe qui ont opposé le Canada et les États-Unis et nous avons eu le cas le plus célèbre, celui d'Alcoa dans le district sud de New York où les sociétés Alcan et Alcoa se sont affrontées et se sont divisées par la suite en deux sociétés complètement indépendantes. Je répète que je ne peux pas donner plus de précision parce que c'est une question très vague.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, celui chargé de l'administration de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est président d'un comité mixte canado-américain qui tente d'établir des procédures, particulièrement dans le domaine de la loi anti-trust pour traiter d'abord la mise en œuvre de ce que nous appelons maintenant des mesures multinationales intéressant des sociétés multinationales et, évidemment, des problèmes d'enquête. Nous sommes encore loin d'avoir la solution du problème.

Vous m'avez demandé des explications. Ai-je répondu à votre question?

**Le sénateur Macnaughton:** Ce que vous avez dit a été très utile.

**Le sénateur Cook:** Vous avez parlé tout à l'heure du revenu national et de statistiques. Si vous y songez un instant, il est très évident qu'on ne pouvait pas vous donner un renseignement quelconque parce qu'en le faisant, une personne doit se fier à son propre jugement. Elle pourrait dire: «Je peux vous donner ces renseignements parce qu'ils ne sont pas importants», mais saurait-elle quand s'arrêter?

**M. Howard:** C'est vrai, c'est comme ça aujourd'hui. Lorsque j'étais chef d'un comité interministériel il y a quelques années,

[Text]

I was first confronted with the problem, I recommended that we set up an agency, I did not care where—say under the Treasury Board—and give it power, in accordance with statutory standards, to determine when this information can be transferred. The one standard I was most interested in was this. If the data is published in telephone books or business registries, or is in the files or security commissions or stock exchanges, it should be possible to transfer that, simply because of the data conversion costs. I mentioned the sum of a quarter of a million dollars to put together our corporation information. It becomes a waste of money. However, I lost. My suggestion was thrown out, simply because Statistics Canada and Revenue Canada were concerned that outsiders might not understand, but might perceive that somehow those bodies were giving away confidential information. We therefore backed off, went out and put together our own files.

**Senator Cook:** In my opinion, the income tax people took the sounder view, because once you get into judgment values there is real danger that confidentiality can be breached.

**Mr. Howard:** There is another side to this, though. In the United States there is a rule that the Department of Revenue can hand out tax data in aggregate forms such that no person can infer from the data the position of any one taxpayer. As a result, the Brookings Institute in Washington has had access to tax data for years and has done an infinitely more sophisticated analysis of tax problems than we have ever had in Canada. This is partly because in our case nobody has ever had access to that data, other than people in Revenue itself who cannot disclose much detail about their analyses.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did the Brookings Institute get authority from Congress to do that?

**Mr. Howard:** The Department of Revenue there has authority under the Internal Revenue Code to give data in that form to the Brookings Institute. I just mention that as an illustration. There should be a better way for us, because with respect to collecting, converting and analysing that data there are numerous technical problems and it is exceedingly expensive. We are now duplicating this all over the city, because of people's perception of what confidentiality is.

**Senator Cook:** That might still be the price you have to pay for confidentiality.

**Mr. Howard:** That is the price we are paying, sir.

**The Chairman:** May I point out in the wording where I see the problem? The wording of this proposed amendment would authorize the inspector appointed to investigate a corporation—and that would be under the Canada Business Corporations Act, whereas the other amendment would be under the

[Traduction]

et que ce problème m'a été soumis pour la première fois, j'ai recommandé l'établissement d'un organisme, qui relèverait du Conseil du trésor, par exemple, à qui l'on donnerait le pouvoir, selon des normes établies, de décider quand on pourrait transmettre ces renseignements. Voici la norme qui m'intéressait le plus. Si les données sont publiées dans les annuaires ou les répertoires commerciaux ou si elles apparaissent dans les dossiers des commissions des valeurs mobilières ou de la Bourse, on devrait pouvoir transmettre ces renseignements vu le coût de la conversion des données. Je vous ai signalé le coût d'un quart de million de dollars pour rassembler nos renseignements sur les sociétés. Cela devient un gaspillage d'argent. Toutefois, j'ai échoué. Ma proposition a été rejetée simplement parce que Statistique Canada et Revenu Canada s'inquiétaient de ce que les gens à l'extérieur du ministère ne puissent éventuellement pas comprendre et croire que, d'une certaine façon, ces organismes fournissent des renseignements confidentiels. Nous avons donc abandonné et commencé à constituer nos propres dossiers.

**Le sénateur Cook:** A mon avis, le ministère du Revenu s'est montré plus lucide puisque lorsque l'on se fie aux jugements de valeur, les occasions de commettre des infractions à la confidentialité sont plus grandes.

**M. Howard:** Par contre, il y a le revers de la médaille. Aux États-Unis, un règlement permet au ministère du Revenu de transmettre des données fiscales sous forme globale de sorte que personne ne peut déduire des données la position d'un contribuable. En conséquence, le *Brookings Institute* de Washington obtient depuis des années des données fiscales et peut faire une étude beaucoup plus détaillée des problèmes fiscaux qu'il n'a jamais été possible de faire au Canada. C'est en partie attribuable au fait que dans notre cas, personne n'a jamais eu accès à ces données, outre le personnel du ministère qui ne peut pas divulguer de façon très détaillée les résultats de ses études.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le Brookings Institute a-t-il reçu l'autorisation du Congrès pour obtenir ces renseignements?

**M. Howard:** Le ministère du Revenu américain peut, en vertu du Internal Revenue Code, donner des renseignements sous cette forme au Brookings Institute. Je ne vous dis cela qu'en guise d'exemple. Il devrait y avoir une meilleure façon, pour nous parce que la collecte, la conversion et l'analyse des données comportent de nombreux problèmes techniques et elles sont extrêmement coûteuses. Nous constatons qu'il y a un dédoublement de ces procédés partout dans la ville à cause de l'interprétation personnelle que chacun donne à la confidentialité.

**Le sénateur Cook:** C'est peut-être encore le prix qu'il faut payer pour s'assurer la confidentialité.

**M. Howard:** C'est le prix que nous payons, Monsieur.

**Le président:** Puis-je vous indiquer où je situe le problème dans le libellé? Selon le libellé de l'amendement proposé, un inspecteur nommé pourrait enquêter auprès d'une société en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes alors que l'autre amendement, en vertu de la Loi sur les



[Text]

Canada Corporations Act—to exchange information or otherwise co-operate with any public official in Canada or elsewhere—and that is the first point: any public official—who exercises investigatory powers and who is investigating in respect of the corporation any allegation of improper conduct—that is the same or similar to the conduct described in subsection 222(2).

Now, referring to the public officials, how far down the line do you go with this authority and who qualifies under the definition of “public official” in Canada? Should it be more limited?

**Senator Flynn:** It would be difficult to limit it, unless you were to give a list of names.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I think there is a qualification there with respect to who exercises investigatory powers and who is investigating in respect of the corporation. Would that not give some considerable limitation as to the public official who could indeed do that?

**Senator Macnaughton:** He would have to be in a special category.

**The Chairman:** In the investigatory category in the Department of Revenue there would be a substantial number of persons who would be part of the investigation. Do you have to go to some of the more responsible persons at the top of the ladder, or can you go to anyone who is working in any way on that material? What is it that you have in mind, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** I should mention that all of the agencies we have ever worked with in this area are public agencies who employ public officials who, like all of us, are sworn to secrecy with respect to the information they acquire.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is not a guarantee that it will be secret.

**Mr. Howard:** Nobody can guarantee that, but we have never had a problem in this area. We are dealing largely with corporations that are supposed to be making full disclosures to the public about all of their financial activities, and the management of which, under these statutes, is supposed to be acting honestly.

I did not underline it earlier, but of course the major corporation we have co-operated with to date in respect of Javelin is the RCMP, which has spent at least one-half a million dollars investigating Canadian Javelin in the last 20 years.

**Senator Macnaughton:** Just the travelling expenses alone would be more than that.

**Mr. Howard:** As I say, the costs of investigating these cases are enormous. That is why we seek this power clearly to co-operate. We have always done it. Until this recent action was brought, nobody even thought to question this kind of co-operation, because it makes sense.

For this provision we have put in two constraints. As Mr. Martin mentioned, one is that it must be a public official who exercises this investigatory power. The reason for that is that most, and probably all, public officials are sworn to secrecy.

[Traduction]

corporations canadiennes, il pourrait échanger des renseignements ou collaborer avec n'importe quel fonctionnaire canadien ou étranger; et c'est le premier point que je veux exposer: n'importe quel fonctionnaire investi du pouvoir de faire des enquêtes et qui, au nom de la société, étudie une allégation de conduite reprehensible qui est celui ou semblable à celui exposé dans le paragraphe (2) de l'Article 222.

Or, si l'on songe aux fonctionnaires, jusqu'à quel niveau accordera-t-on ces pouvoirs et qui sont ceux compris dans la définition de hauts fonctionnaires au Canada? La portée devrait-elle être plus restreinte?

**Le sénateur Flynn:** Il serait difficile de la restreindre, à moins de donner une liste de noms.

**M. Martin:** Monsieur le président, je crois qu'il y a lieu de préciser ici qui est investi du pouvoir d'enquêter et qui enquête sur la société. Cette précision ne restreindrait-elle pas de façon considérable les pouvoirs du fonctionnaire qui serait chargé de ces enquêtes?

**Le sénateur Macnaughton:** Il devrait faire partie d'une catégorie spéciale.

**Le président:** Dans la catégorie d'enquêteurs du ministère du Revenu national, il y aurait un assez grand nombre de personnes qui participeraient à l'enquête. Faut-il s'adresser aux fonctionnaires du niveau le plus élevé du gouvernement ou à quelqu'un qui travaille en quelque sorte dans ce domaine? Qu'en pensez-vous au juste, Monsieur Howard?

**M. Howard:** Je dois souligner que tous les organismes avec lesquels nous avons travaillé dans ce domaine sont des organismes publics qui embauchent des fonctionnaires qui ont prêté serment comme nous à l'égard des renseignements qu'ils peuvent obtenir.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce n'est pas une garantie que les renseignements resteront secrets.

**M. Howard:** Personne ne peut le garantir mais nous n'avons jamais eu de problème de ce côté. Nous avons principalement affaire à des sociétés qui sont censées divulguer au public tous les renseignements sur leurs activités financières et, en vertu de ces lois, leur administration doit s'en acquitter honnêtement.

Je ne l'ai pas indiqué plus tôt, mais l'organisme le plus important avec lequel nous avons collaboré jusqu'à présent dans le cas de la société Javelin est la GRC qui a déboursé au moins un demi million de dollars pour enquêter sur Canadian Javelin au cours des 20 dernières années.

**Le sénateur Macnaughton:** A eux seuls, les frais de déplacement dépasseraient cette somme.

**M. Howard:** Comme je l'ai dit, les enquêtes dans ces cas sont très coûteuses. C'est pourquoi nous cherchons à obtenir le pouvoir de collaboration. Nous avons toujours collaboré. Avant ces poursuites, personne ne songeait même à mettre en doute ce genre de collaboration parce qu'elle est logique.

Dans cette disposition, nous avons introduit deux contraintes. Comme M. Martin l'a déjà dit, il faut que ce soit un haut fonctionnaire qui ait ce pouvoir d'enquêter pour la simple raison que la plupart et probablement tous les hauts fonction-

[Text]

They take an oath of secrecy. Secondly, they are usually sophisticated enough to know that they should not disclose anything about the person being investigated for fear that it might prejudice him, either in public or subsequently in trial.

The second major constraint, and we put this in consciously, is that the other investigator must be investigating circumstances that are the same or substantially the same as are set out in subsection (2) of section 222—namely, the various kinds of fraud or oppression that I referred to earlier.

**Senator Cook:** As a practical matter, how senior would one of your inspectors be?

**Mr. Howard:** Very senior. The inspector of Canadian Javelin is Mr. Sparling, the director of the corporation's branch, who is a lawyer himself. Most of the officers we work with from the SEC in the United States are either lawyers or certified public accountants or senior officials in the SEC. I am not sure of the status of the officers we deal with in the RCMP, but they are quite senior.

**Senator Cook:** I ask the question because it is only permissive.

**The Chairman:** Well, it must be a public official who has investigatory powers. All of the people who work under him may not be included in this word "public official," because they may not have investigatory powers. I take it that that means the right to initiate the investigation. It seems to me there is a difference between the person who has the right to investigate and those are employed by such authority to do the work of investigation. If that is the interpretation, then that would limit the application of this amendment to the one at the top, the one who is authorized to investigate and who is actually investigating, but not his whole field of workers under him. Is that your idea, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** Certainly, that is our aim here. We have always co-operated with the RCMP, with the securities commissions and with other public authorities. We have never had a problem in these fraud cases, for the reasons I earlier stated, of anybody leaking out information, because they know it could be prejudicial to the person being investigated, particularly if the investigation discloses that he is perfectly innocent.

**The Chairman:** I would not underline too much the possibility of disclosure.

**Mr. Howard:** The possibility is always there. I am just stating that we have never had the problem. I should mention that we have, every year, employees down to a fairly low level, in such places as the corporations branch or securities commissions, with respect to inside information of major financing transactions, that anyone could go out and exploit, but we have never had a problem with it. Obviously, we underline always to the employees that they must not use any inside information. This is one more kind of inside information that people are carefully told not to misuse.

[Traduction]

naires ont prêté serment. Deuxièmement, ils sont suffisamment intelligents pour savoir qu'ils ne doivent pas divulguer de renseignements sur la personne qui fait l'objet d'une enquête de peur que cela puisse lui nuire soit personnellement soit devant les tribunaux.

La deuxième principale contrainte que nous introduisons sciemment, est que l'autre enquêteur doit enquêter des circonstances qui sont les mêmes ou sensiblement que celles décrites au paragraphe (2) de l'article 222, notamment, les divers genres de fraude ou d'abus auxquels j'ai fait allusion plus tôt.

**Le sénateur Cook:** Du point de vue pratique, vos enquêteurs seraient des fonctionnaires de quel niveau?

**M. Howard:** D'un niveau très élevé. L'enquêteur de la Canadian Javelin est M. Sparling, directeur de la succursale de la société qui est lui-même avocat. La plupart des fonctionnaires de la Commission des titres et du change des États-Unis avec lesquels nous avons travaillé sont soit avocats soit des comptables agréés ou même des hauts fonctionnaires du SEC. Je ne connais pas au juste le rang des fonctionnaires de la GRC avec lesquels nous travaillons, mais ils sont de niveau très élevé.

**Le sénateur Cook:** J'ai simplement posé cette question parce que cette personne a de vastes pouvoirs.

**Le président:** C'est le fonctionnaire qui a le pouvoir d'enquêter. Tous les gens qui travaillent pour lui ne doivent pas être compris dans la définition de «fonctionnaires» parce qu'ils n'ont pas ces pouvoirs d'enquêter. Comme je l'entends, cela suppose le droit d'entamer une enquête. Il me semble qu'il y a une distinction entre une personne qui a le droit d'enquêter et les personnes employées par l'enquêteur pour faire l'enquête. Si cette interprétation est exacte, cet amendement ne s'appliquerait qu'au chef, à celui qui est chargé de l'enquête et qui la fait et non aux employés qui travaillent pour lui. C'est bien ce que vous pensiez, Monsieur Howard?

**M. Howard:** Certainement, c'est ce que nous recherchons. Nous avons toujours collaboré avec la GRC, avec les commissions des valeurs mobilières et avec d'autres autorités publiques. Pour les raisons que j'ai énumérées plus tôt, nous n'avons jamais eu de problème de fuite dans ces cas de fraude parce qu'on sait qu'une fuite pourrait nuire à la personne faisant l'objet d'une enquête même si l'enquête révèle que cette dernière était tout à fait innocente.

**Le président:** Je n'insisterai jamais assez sur la possibilité de divulgation.

**M. Howard:** Il existe toujours une possibilité. Je dis tout simplement que nous n'avons jamais eu ce problème. Je dois vous dire que dans les services comme la direction des corporations ou les commissions de valeurs mobilières, où n'importe qui a accès aux renseignements concernant les principales transactions financières, etc. et pourrait les mettre à profit, à chaque année nous réduisons notre effectif autant que possible, mais nous n'avons jamais eu de problème. Évidemment nous faisons toujours comprendre aux employés qu'ils ne doivent pas divulguer de renseignements professionnels et nous prenons



[Text]

**Senator Laird:** I take it that this would have no binding effect on provincially incorporated companies?

**Mr. Howard:** No, sir; none whatsoever.

**Senator Flynn:** In my opinion, the French version is better than the English version. You say "exercise investigatory powers" and in French you say "investis." He may be exercising, but whether he has the right to do it is not clear, whereas in the French version he must have the right to do it. So maybe you could attempt to translate the French version back into English.

**The Chairman:** If it were to read, Senator Flynn, "any public official in Canada or elsewhere authorized to investigate—", would that cover your point?

**Senator Flynn:** "Authorized to investigate," as in the French version, would probably be better.

**The Chairman:** What do you say about that, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** We are just talking about a drafting convention between the two languages.

**Senator Flynn:** What about the point made by the chairman?

**The Chairman:** I am speaking of an amendment to the English version.

**Mr. Howard:** There is no difference between the phrase "authorized to investigate" and "to exercise his investigatory powers." A person who is authorized has received powers from someone, a principal, or a court, and he exercises those powers. As I say, it is a drafting convention throughout the CBCA. In these circumstances we have used in English "exercise investigatory powers." Basically, he applies to the court and asks for the powers provided in the legislation.

**Senator McIlraith:** Cannot a man exercise investigatory powers who is not authorized to investigate?

**Mr. Howard:** Yes, he can, of course, but a person being investigated has no obligation whatsoever to co-operate.

**Senator McIlraith:** Just a minute; there is a distinction here and we are into some pretty fine semantics. Can you not authorize your messenger to go down to get some insignificant piece of information?

**Mr. Howard:** Yes, sir and we do that all the time.

**Senator McIlraith:** And if you do that, the English version of this authorizes that fellow to exchange information. There is little difference; the French version picks up the point very neatly. It is the man who is authorized to investigate who is the only man who can give information. There is a point there.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** But he may be authorized, and yet not actually exercising investigatory powers.

[Traduction]

soin de leur expliquer l'importance du secret dans un cas comme celui dont nous parlons.

**Le sénateur Laird:** J'imagine que cette disposition ne lierait pas les sociétés constituées en vertu d'une charte provinciale.

**M. Howard:** Non, monsieur; aucunement.

**Le sénateur Flynn:** Selon moi, la version française est meilleure que la version anglaise. Cette dernière dit «exercice investigatory powers» alors que la version française emploie le terme «investis». Il peut exercer certains pouvoirs, mais le texte anglais ne stipule pas clairement qu'il en a le droit alors que la version française, elle, le précise. Vous pourriez peut-être tenter de retraduire la version française en anglais.

**Le président:** Sénateur Flynn, si le texte anglais était libellé ainsi: «any public official in Canada or elsewhere authorized to investigate—», seriez-vous satisfait?

**Le sénateur Flynn:** L'emploi de «Authorized to investigate», comme dans la version française, serait probablement préférable.

**Le président:** Oui. Qu'en dites-vous, M. Howard?

**M. Howard:** Il s'agit tout simplement d'harmoniser les libellés anglais et français.

**Le sénateur Flynn:** Et le point soulevé par le président?

**Le président:** Je parle d'une modification apportée à la version anglaise.

**M. Howard:** Il n'y a aucune différence entre la locution «authorized to investigate» et «to exercise his investigatory powers». Une personne autorisée a été investie de pouvoirs par quelqu'un, un supérieur ou un tribunal et elle les exerce. Comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'assurer l'uniformité du texte de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Or nous avons utilisé «exercices investigatory powers» dans la version anglaise. En principe la personne doit tout simplement demander à la cour qu'elle l'investisse des pouvoirs prévus dans la loi.

**Le sénateur McIlraith:** Une personne qui n'est pas autorisée peut-elle exercer des pouvoirs d'enquête?

**M. Howard:** Oui, elle le peut bien sûr, mais la personne qui fait l'objet de l'enquête n'est pas tenue de coopérer.

**Le sénateur McIlraith:** Un instant; il s'agit d'un choix de mots assez délicat, et il convient de faire une distinction. Pouvez-vous autoriser votre messenger à aller chercher certains renseignements peu importants?

**M. Howard:** Oui, monsieur, et nous le faisons tout le temps.

**Le sénateur McIlraith:** Et si vous faites cela, en vertu de la version anglaise de cette loi, la personne est autorisée à échanger des renseignements. Il y a très peu de différence; la version française élimine très bien le problème. Seule la personne autorisée à mener une enquête peut divulguer des renseignements. C'est un point qu'il convient de noter.

**M. R. L. du Plessis, c.r., greffier et conseiller parlementaire:** Mais elle peut donc être autorisée sans vraiment exercer des pouvoirs d'enquête.

## [Text]

**Senator McIlraith:** That is right.

**Mr. du Plessis:** In a case such as that, he would not be entitled to seek the information if he were not involved in the investigation. That is the other side of the coin.

**Senator Flynn:** That is right, and it is not a bad side. Anyway, you could look into that. After all, this is a very peculiar situation, in which we are dealing with the subject matter of a bill that has not yet been introduced.

**Mr. du Plessis:** This particular amendment, though, is an amendment to Bill S-2.

**Senator Flynn:** But it will be introduced in another bill.

**Mr. Howard:** We hope so.

**Mr. du Plessis:** Do you mean that it is not going to be adopted at this meeting?

**Mr. Martin:** Three acts have to be amended.

**Mr. du Plessis:** It is not with respect to this bill, then?

**Senator Flynn:** The amendment will be brought in in another bill.

**Mr. Howard:** Yes, another statute, the old Canada Corporations Act.

**Senator Flynn:** So you will have another bill?

**Mr. Howard:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** So we will have another crack at it?

**Mr. du Plessis:** No, it will be too late then, from the point of view of consistency.

**Mr. Howard:** Remember, This has been drafted 40 times.

**Senator Flynn:** Only 40 times?

**The Chairman:** If it is 40, 41 would not do any harm.

**Mr. Howard:** No, it cannot hurt. I say it is quite narrowly confined.

**Senator Flynn:** You can use one or other of the two versions in an attempt to find out the intention.

**Mr. Howard:** Yes, sir; they are both official versions.

**Senator Flynn:** I suggest it is cleaner in French than in the English version.

**The Chairman:** I do not see Mr. Howard's objection on this point, because we insert the word "authorized" it is: "any public official in Canada or elsewhere who exercises investigatory powers and who is investigating, . . ."

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, I would like to make it clear that I have no objection to that, if the committee wishes to make that change.

**Mr. Martin:** Mr. Chairman, I think we are agreeable to making that change, if that will help the committee.

## [Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact.

**M. du Plessis:** Dans un tel cas, elle ne serait pas habilitée à demander des renseignements à moins de participer à l'enquête; c'est l'autre côté de la médaille.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact et ce n'est pas un mauvais côté. De toute façon, vous pourrez approfondir l'étude de cette question. Après tout, c'est une situation très particulière puisque nous étudions le fond même d'un bill qui n'a pas encore été présenté.

**M. du Plessis:** Mais il s'agit ici d'une modification particulière au Bill S-2.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais elle sera insérée dans un autre bill.

**M. Howard:** Nous l'espérons.

**M. du Plessis:** Voulez-vous dire que nous ne l'adopterons pas pendant cette séance?

**M. Martin:** Nous devons modifier trois lois.

**M. du Plessis:** Cette modification ne se rapporte donc pas uniquement à ce bill?

**Le sénateur Flynn:** Mais la même modification reviendra dans un autre bill.

**M. Howard:** Oui, dans une autre loi, ancienne Loi sur les corporations canadiennes.

**Le sénateur Flynn:** Vous aurez donc un autre bill?

**M. Howard:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions régler le problème à ce moment-là?

**M. du Plessis:** Non, il sera trop tard pour assurer l'uniformité.

**M. Howard:** N'oubliez pas qu'il y a déjà eu 40 versions de cette loi.

**Le sénateur Flynn:** Seulement 40?

**Le président:** S'il y en a eu 40 déjà, la quarante et unième ne ferait pas de tort.

**M. Howard:** Non. C'est une entreprise assez délicate.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez vous servir d'une ou de l'autre version de la loi pour essayer d'en comprendre l'intention.

**M. Howard:** Oui, monsieur; ce sont deux versions officielles.

**Le sénateur Flynn:** Je maintiens que la version française est plus claire que la version anglaise.

**Le président:** Je ne comprends pas l'objection de M. Howard puisque si nous insérons le terme «authorized» cela donne: «any public official in Canada or elsewhere who exercises investigatory powers and who is investigating, . . . ».

**M. Howard:** Monsieur le président, j'aimerais préciser que je ne m'oppose pas à la modification si le comité veut l'adopter.

**M. Martin:** Monsieur le président, je crois que nous convenons d'apporter la modification si cela peut aider le comité.



[Text]

**Mr. Howard:** May I clarify the amendment? It is always confusing: Delete the word "exercises" in the fifth line and substitute the phrase "who is authorized to exercise."

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Martin:** It is very similar to the French version, is it not?

**Senator Connolly (Ottawa West):** That seems to bring it more in line with the French version.

**The Chairman:** Is there any other point with respect to this proposed amendment?

**Mr. du Plessis:** I have a question to ask that goes back to the first comments made by Senator Flynn. Is the provision that we have before us intended to cover the release of information on a one-way basis to the Revenue Department?

**Mr. Howard:** Not at all. I only stated that we can release information to Revenue if they want it, where an inspector gets the information under this legislation.

**Mr. du Plessis:** You now do that, in fact?

**Mr. Howard:** We have been doing this for years.

**Mr. du Plessis:** Is this proposed amendment intended to cover that situation?

**Mr. Howard:** From us to Revenue?

**Mr. du Plessis:** Yes.

**Mr. Howard:** Yes, it would eliminate the problem in that regard, also.

**Mr. du Plessis:** In my opinion, if that is the intention of the amendment, then the operative words "... exchange information and otherwise co-operate with ..." do not convey that intention. I would suggest that you need the words "... provide information to any public official in Canada ...," or similar words because the amendment as it is now worded is based on an exchange of information only.

**The Chairman:** Yes, an exchange of information is a two-way street.

**Mr. du Plessis:** And the one-way street, I would submit, is not covered. You have to add a phrase such as "... provide information to" or "supply to ...".

**The Chairman:** Mr. du Plessis, let us find out first whether the department wishes to furnish information on a one-way street, to flow one way, or wishes to exchange information, which is a two-way street. Which one do you want?

**Mr. Howard:** Both, preferably; if we put in "may furnish or exchange information and otherwise co-operate ...". It is not because of changing the word "and" to "or."

**Mr. Martin:** Could it not be covered by changing the word "and" to "or," so that it would then read, "may exchange information or otherwise co-operate"?

**Mr. du Plessis:** No, that would then apply to cooperation in ways other than by exchanging or providing information.

[Traduction]

**M. Howard:** Est-ce que je peux formuler la modification? C'est toujours embêtant: supprimer le mot «exercices» à la cinquième ligne et le remplacer par la locution «who is authorized to exercise».

**Le président:** C'est exact.

**M. Martin:** Oui; cette tournure se rapproche de la version française, n'est-ce pas?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La version anglaise s'harmoniserait mieux avec la version française.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires concernant le projet de modification?

**M. du Plessis:** J'aimerais poser une question rattachée aux premiers commentaires du sénateur Flynn. La disposition que nous étudions doit-elle s'appliquer à la divulgation unilatérale des renseignements au profit du ministère du Revenu?

**M. Howard:** Pas du tout. J'ai dit que nous pouvons divulguer des renseignements au ministère du Revenu s'il les désire lorsqu'un inspecteur les a obtenus en vertu de cette loi.

**M. du Plessis:** Vous le faites déjà.

**M. Howard:** Nous le faisons depuis des années.

**M. du Plessis:** Est-ce que ce projet de modification doit s'appliquer dans un tel cas?

**M. Howard:** Lorsque nous divulguons des renseignements au ministère du Revenu?

**M. du Plessis:** Oui.

**M. Howard:** Oui, la disposition serait applicable dans un tel cas.

**M. du Plessis:** A mon avis, si c'est l'intention de la modification, les termes importants sont «exchange information and otherwise co-operate with ...» termes qui ne reflètent pas cette intention. Je dirais qu'il faut dire «... provide information to any public official in Canada ...» ou des termes similaires car cette modification, dans sa forme actuelle vise surtout et uniquement l'échange de renseignements.

**Le président:** Oui, cet échange de renseignements est bilatéral.

**M. du Plessis:** Et j'irais même jusqu'à dire que la divulgation unilatérale n'est pas visée. Il faut ajouter «... provide information to or supply to ...», par exemple.

**Le président:** Monsieur du Plessis, il faudrait savoir avant tout si le ministère désire fournir des renseignements unilatéralement ou s'il veut procéder à un échange de renseignements qui serait alors bilatéral. Quelle formule voulez-vous adopter?

**M. Howard:** Les deux, de préférence; si nous disons «corporation may furnish or exchange information and otherwise co-operate ...» il ne s'agit pas de remplacer «and» par «or».

**M. Martin:** Est-ce que le problème serait réglé si nous remplaçons «and» par «or», ce qui donnerait «may exchange information or otherwise co-operate»?

**M. du Plessis:** Non, cela s'appliquerait alors à une coopération autre que l'échange et la fourniture de renseignements.

[Text]

**The Chairman:** No, we cannot go that far, in my opinion. This is limited to information in relation to improper conduct.

**Mr. Howard:** Mr. Chairman, would Mr. du Plessis be happy if in the third line we added after "may" the words "... furnish or exchange information and otherwise co-operate ..."?

**Senator Flynn:** Yes, but the phrase would be "... may supply with ...".

**Mr. de Plessis:** Or "furnish to". I think that could be added in by saying, "... may exchange information and otherwise co-operate with, or furnish to any public official ...".

**Senator Connolly (Ottawa West):** How does that affect the French version?

**The Chairman:** That is not the right word.

**Mr. Howard:** We use "furnish" throughout this law to distinguish from "provide", which is often equated with "if". We used that term in order to equate it with the French term "fournir", which is used in precisely that sense, meaning, to supply or provide information to."

**The Chairman:** What it would be, then, is "may furnish to or exchange." I am wondering how we are going to run into the word "with."

**Mr. Howard:** I would prefer to use, "may furnish to or" ...

**Mr. du Plessis:** If you wish, I could take it up with the draftsman. As long as the committee agrees in principle that this should be added, the rest is a matter of form.

**The Chairman:** Mr. Geoffrion, are you prepared to express an opinion on these amendments?

**Mr. Remi L. Geoffrion, Q.C. Legislation Section, Department of Justice:** Mr. Chairman, as far as the amendments are concerned, it will not create a problem in the French version.

**Mr. Howard:** We will be bringing the same amendment before you three times, in connection with three laws, so we should like very much to have it clarified.

**Mr. Martin:** I think we should clarify it here. I jotted down the wording. It would be:

In addition to the powers set out in the order appointing him, an inspector appointed to investigate a corporation may furnish to or exchange information and otherwise cooperate with any public official in Canada or elsewhere who is authorized to exercise investigatory powers and who is investigating, in respect of the corporation, any allegation of improper conduct that is the same as or similar to the conduct described in subsection 222(2).

**The Chairman:** Is that satisfactory?

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is a minor point. When you speak of improper conduct, is that net rather wide? Should it be that wide? Are you really talking about illegal conduct?

[Traduction]

**Le président:** Non, je ne crois pas que nous puissions aller si loin. La disposition ne s'applique qu'aux renseignements concernant une conduite répréhensible.

**M. Howard:** Monsieur le président, M. du Plessis serait-il satisfait si nous ajoutions, à la troisième ligne après «may», les termes «... furnish or exchange information and otherwise co-operate ...»?

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais la locution serait alors libellée ainsi: «... may supply with ...»

**M. du Plessis:** Ou «furnish to». Je crois que nous pourrions l'ajouter en disant: «May exchange information and otherwise co-operate with, or furnish to any public official ...»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle incidence cette modification aurait-elle sur la version française?

**Le président:** Ce n'est pas le mot juste.

**M. Howard:** Nous employons «furnish» dans tout le texte de la loi pour faire la distinction avec «provide», terme souvent employé dans le sens de «si». Nous avons employé ce terme pour faire l'uniformité avec la version française qui emploie «fournir» précisément dans le sens du «supply or provide information to».

**Le président:** Nous lirions donc: «may furnish to or exchange». Je me demande si le terme «with» cadrera bien dans la phrase.

**M. Howard:** Je préférerais dire: «may furnish to or» ...

**M. du Plessis:** Si vous le voulez, et si le comité s'entend sur la nécessité de cette modification, je peux poser la question au rédacteur.

**Le président:** Monsieur Geoffrion, pourriez-vous nous donner votre opinion sur ces modifications?

**M. Rémi L. Geoffrion, C.R. Section du Contentieux, Ministère de la Justice:** Je ne crois pas que les modifications créent de problème dans la version française.

**M. Howard:** Comme nous allons vous présenter les mêmes modifications dans trois lois différentes, nous aimerions régler le problème dès maintenant.

**M. Martin:** Je crois que nous devrions le faire ici. J'ai noté le libellé. Je vais vous le lire:

Outre les pouvoirs précisés dans son ordonnance de nomination, l'inspecteur nommé pour enquêter sur une société peut fournir ou échanger des renseignements et collaborer de toute autre manière avec les fonctionnaires canadiens ou étrangers, investis de pouvoirs d'enquête et qui mènent, sur la société, une enquête à propos de toute allégation faisant état d'une conduite répréhensible analogue à celles visées au paragraphe 222 (2).

**Le président:** Est-ce que ce libellé vous satisfait?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un point mineur. Lorsque vous parlez de conduite répréhensible, employez-vous l'adjectif au sens strict ou au sens large? Le libellé ne devrait-il pas être plus précis; parlez vous en réalité d'une conduite illégale?



[Text]

**Mr. Howard:** Not at all, senator. We are talking about the kind of conduct referred to in subsection (2) of section 222. That covers equitable fraud, which is essentially conflict of interest, common law fraud, criminal fraud, and also oppression in the Sense of fairness as referred to in section 234 of the Insurance Act.

**Senator Laird:** Would that include fraud under the Income Tax Act?

**Mr. Howard:** It could, but of course we would not have the authority to investigate fraud under the Income Tax Act. However, if an inspector saw that there was probably income tax fraud, he could release the files to the investigator under the Income Tax Act, and he, then, could exercise his powers under the Income Tax Act to go in and investigate.

**The Chairman:** Are there any further questions? Is it agreed that the amendment will be adopted?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** The remaining items deal with the French version.

Mr. Martin, do you wish to comment on this?

**Mr. Martin:** I am hoping it might be possible for the committee to deal with the French version as it is now before you, and then have Mr. Geoffrion's comments and responses to questions from the members of the committee.

In the event there are further proposals from the Quebec Bar, they could be handled when the bill is before the House of Commons. We hope the French version, as it is now, will be basically the version that will be acceptable as the bill receives further passage through the system.

**The Chairman:** I will bring you up to date. Originally when we looked at the French version, we were concerned as to whether the French version created any offence or provided any procedures which differed from the English version. That was the thrust of our request to the Quebec Bar. The Quebec Bar has studied the French text and has suggested approximately 100 amendments to the language. Mr. Geoffrion has examined those. As I understand it, he is satisfied that 50 of the 100 are reasonable in the circumstances, and would remove any possible confusion. In the face of his statement, I do not see why we should deal with the other 50 in a detailed manner. In a general way we should have evidence from Mr. Geoffrion that these, in the circumstances, are not desirable or would not add anything to the French version. We should also have evidence from Mr. Geoffrion that the French text is clear without adding those additional amendments.

We told the batonnier from the Quebec Bar yesterday that this was the way we proposed to deal with it. We were not closing him out. We told him that if he wished to pursue it and recover any or all of the other 50, it would still be open to him to do so.

**Senator Macnaughton:** What was his reply?

[Traduction]

**M. Howard:** Pas du tout, sénateur. Nous parlons d'une conduite analogue à celles visées au paragraphe 222 (2). Cela recoupe la fraude légitime qui constitue essentiellement un conflit d'intérêt, la fraude civile, la fraude criminelle et aussi l'abus au sens d'un manque d'équité dont parle l'article 234 de la *Insurance Act*.

**Le sénateur Laird:** Est-ce que cela comprendrait aussi la fraude en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Howard:** Peut-être mais nous n'aurions pas l'autorité d'enquêter sur une fraude visée par la Loi de l'impôt sur le revenu. Toutefois, si un inspecteur croit qu'il y a une fraude fiscale, il peut en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, donner les dossiers à l'inspecteur et ce dernier peut alors exercer ces pouvoirs en vertu de cette loi et mener une enquête.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser? Êtes-vous d'accord pour adopter la modification?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Les points qu'il reste à discuter portent sur la version française.

Monsieur Martin, voulez-vous formuler une remarque à ce sujet?

**M. Martin:** J'espère que le Comité pourra étudier la version française telle qu'elle lui est soumise actuellement, et ensuite écouter les observations de M. Geoffrion et ses réponses aux questions que lui posent des membres du Comité.

Au cas où le Barreau du Québec propose d'autres modifications, elles pourraient être étudiées lorsque le bill sera renvoyé au comité de la Chambre des communes. J'espère que la version française sous sa forme actuelle, sera fondamentalement celle qui sera acceptable aux autres étapes en vue de l'adoption du bill.

**Le président:** Je vous mettrai au courant des faits. Au tout début, lorsque nous avons étudié la version française, nous nous demandions si elle suscitait une infraction ou une procédure quelconque qui différerait de celles qui sont prévues dans la version anglaise. Nous avons fait notre requête au Barreau du Québec dans ce sens. Le barreau du Québec a étudié le texte français et a proposé environ cent modifications du libellé. M. Geoffrion les a examinées, et d'après ce que je comprends, il est convaincu que cinquante d'entre elles sont pertinentes, et dissiperait toute confusion possible. Compte tenu de sa déclaration, je ne vois pas pourquoi nous devrions étudier en détail les cinquante autres. Sur le plan général, M. Geoffrion devra nous prouver que ces modifications, en l'occurrence, ne sont pas souhaitables ou qu'elles n'ajouteront rien à la version française. M. Geoffrion devrait également nous prouver que le texte français est clair sans y ajouter les modifications proposées.

Hier nous avons déclaré au bâtonnier du Barreau du Québec que nous nous proposons de procéder de cette façon. Nous ne l'excluons pas de l'étude de ces modifications. S'il désire la poursuivre et récupérer une quelconque des cinquante autres modifications ou toutes ces dernières, il aura encore la possibilité de le faire.

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'a-t-il répondu?

[Text]

**Mr. Howard:** My conversation yesterday was with Miss Micheline Audet-Filion who is an officer of the Quebec Bar, and who was acting as chair person of the ad hoc committee of the Quebec Bar members. Mr. Geoffrion, his colleague Jean Crévier, and two or three officers from our department were present.

She stated, in speaking for the Quebec Bar, that she had no objection to this procedure. I undertook to disclose to her fully what we are doing here today, and to give her details of the changes. I also undertook, on behalf of Mr. Geoffrion and myself, to meet with her again and give her reasons for any provisions with which Mr. Geoffrion did not agree. It is not a matter of my disagreeing. I, quite frankly, do not purport to have the linguistic sophistication to deal with these subtleties.

In addition to undertaking to meet with them, we told them that we will do what we can to expedite the passage of this bill through the House of Commons. It is essentially a housekeeping statute, and we know we are close to a consensus on the substantive issues. There are many lawyers in practice who have been pressing us to get these amendments through.

**Senator Macnaughton:** So you have reached agreement with the Quebec Bar Association?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** A memo was distributed to members of the committee, indicating the changes to the French version. I think the best way of dealing with them would be to go through that.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, most of them seem to be a matter of semantics, of clarification. If Mr. Geoffrion tells us that he is satisfied that most of the substantial objections made by the Quebec Bar Association have been met, we should be able to take his word on it.

**The Chairman:** Let me put one or two questions to Mr. Geoffrion. Does the French version, as it is before us, with the changes which we have made, create any offences or establish any procedures which would differ from that which is contained in the English version?

**Mr. Geoffrion:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** With respect to the amendments presented by the committee of the Quebec Bar, dealing with the 50 amendments that you say are acceptable, what comments do you have on those?

**Mr. Geoffrion:** The purpose of most, if not all, of those 50 amendments is to clarify the French version. Out of the 50 proposed by the committee of the Quebec Bar, there are at least 10 that the department itself would have proposed at some stage, such as the deletion or addition of a comma, and so forth.

[Traduction]

**M. Howard:** Hier je me suis entretenu avec Michelle Philion qui est membre du Barreau du Québec, et qui remplissait les fonctions de présidente du comité spécial des membres du Barreau du Québec. M. Geoffrion, son collègue, Jean Crévier et deux ou trois autres fonctionnaires de notre ministère étaient présents.

En parlant au nom du Barreau du Québec, elle a déclaré qu'elle n'avait aucune objection contre cette procédure. Bien entendu, je lui ai bien expliqué ce que nous faisons ici aujourd'hui, et je lui ai donné des précisions sur les modifications. Je lui ai également promis personnellement et au nom de M. Geoffrion de la rencontrer à nouveau et de lui donner les raisons pour lesquelles M. Geoffrion ne souscrit pas à certaines modifications. Il ne s'agit pas de désaccord, je ne prétends certainement pas posséder les connaissances linguistiques qui me permettent d'étudier ces subtilités.

En plus d'avoir pris l'engagement de les rencontrer, nous leur avons déclaré que nous ferons notre possible pour permettre à la Chambre des communes d'adopter rapidement le présent projet de loi. Il s'agit essentiellement d'un loi de régie interne, et nous savons que nous sommes sur le point d'obtenir l'unanimité sur ces questions de fond. Il y a un grand nombre d'avocats qui exercent actuellement qui nous ont demandé avec insistance de faire adopter ces modifications.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous en êtes donc arrivé à un accord avec l'Association du Barreau du Québec?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Un mémorandum a été distribué aux membres du Comité dans lequel sont indiquées les modifications apportées à la version française. Je pense que le meilleur moyen de les étudier consisterait à lire le mémorandum.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le Président, la plupart d'entre eux semblent porter sur des questions de sémantique, ou apporter des éclaircissements. Si M. Geoffrion nous dit qu'il est convaincu qu'on a donné suite à la plupart des principales objections formulées par l'Association du Barreau du Québec, nous devrions le croire sur parole.

**Le président:** Laissez-moi poser une ou deux questions à M. Geoffrion. La version française que nous avons devant nous, avec les modifications que nous y avons apportées crée-t-elle des infractions ou établit-elle des procédures qui diffèreraient de celles qui sont prévues dans la version anglaise?

**M. Geoffrion:** Non, Monsieur le président.

**Le président:** En ce qui concerne les modifications présentées par le Comité du Barreau du Québec, dans le cas des cinquante modifications que vous déclarez acceptables, quelles observations pouvez-vous formuler à leur sujet?

**M. Geoffrion:** La plupart de ces cinquante modifications, sinon toutes sont destinées à rendre la version française plus claire. Sur les cinquante modifications proposées par le Barreau du Québec, il y en a au moins dix que le ministère lui-même aurait proposées à une certaine étape, telles que la suppression ou l'insertion d'une virgule et d'autres modifications.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you give us one or two examples of the amendments of the Quebec Bar which are recommended for acceptance?

**Mr. Geoffrion:** I would be glad to do so. There was an ambiguity created through the Interpretation Act. We reacted to the Interpretation Act by using "déclaration statutaire" throughout the bill, for "statutory declaration." The Quebec Bar raised the matter, pointing out to us that we were using, within the definition, the word "status" for what we used to call "letters patent," or "statut pour les lettres patentes." So, any administrator or director making a declaration would have made a "déclaration statutaire." That resulted in at least six amendments to the bill, and we covered that by using the words of the Interpretation Act, which is "celui qui fait une déclaration en vertu de la *loi de la preuve du Canada*."

They also raised some question about the word "droit" in one clause where we refer in fact to the beneficial owner. They asked us to clarify that, and we did so in the two places where it appears. It appears in the definition of "lien," and in one other place in the bill. We define it to specify that it was "droit d'écoulant des droits du véritable propriétaire." Those are examples of the kind of amendments that we are tabling today.

**The Chairman:** Perhaps you would now deal with the 50 amendments of the Quebec Bar that you are not recommending for acceptance.

**Mr. Geoffrion:** I could give an example, Mr. Chairman. The report from the Quebec Bar Association questions the use of certain terms such as "offre visant la prise de contrôle."

Perhaps I should read the note from the Quebec Bar:

Le Comité s'est interrogé sur l'utilisation des expressions suivantes: «offre visant la prise de contrôle», «offre d'acquisition», et, «offre visant la mainmise». Le Comité favoriserait plutôt l'utilisation de l'expression «offre d'acquisition» parce que celle-ci comprendrait l'achat, le rachat, l'échange fait par une personne ou par la corporation elle-même. Le Comité mentionne cependant qu'en France, cette expression est traduite par «offre publique d'achat» (O.P.A.) ou «offre publique d'échange» (O.P.E.).

Immédiatement, nous avons des objections parce que l'expression employée dans la loi fait ressortir davantage le «take-over bid». Car, si on veut saisir le sens du terme, c'est bien celui qui sollicite, qui fait l'affaire, qui vise à obtenir la mainmise, le contrôle de la société. Alors, tandis que «offre d'acquisition», si on le place dans notre texte bien, n'importe qui peut faire un offre d'acquisition de dix actions d'une compagnie. C'est une offre d'acquisition. Ce n'est pas une offre de mainmise. Deuxièmement, nous nous appuyons sur l'Office de la régie de la langue française du Québec qui emploie l'expression «offre visant la prise de contrôle». De plus, le dernier vocabulaire publié par l'Institut des comptables

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous nous donner un ou deux exemples de modification que le Barreau du Québec a recommandé d'accepter?

**M. Geoffrion:** Je le ferai avec plaisir. Une ambiguïté a été créée à cause de la Loi d'interprétation. Influencés par la Loi d'interprétation, nous avons employé les termes «déclaration statutaire» dans tout le projet de loi, pour «statutory declaration». Le Barreau du Québec a soulevé cette question, nous signalant que nous avions employé dans le cadre de la définition, le terme «statut» pour ce que nous appelions habituellement «letters patent», ou «statut pour les lettres patentes». Ainsi, tout dirigeant ou administrateur d'une société faisant une déclaration, aurait fait une «déclaration statutaire». Il a fallu apporter au moins six modifications au projet de loi, et nous y avons remédié en utilisant les termes employés dans la Loi d'interprétation qui sont les suivants: «Celui qui fait une déclaration en vertu de la *Loi de la preuve du Canada*».

Ils ont également contesté l'emploi du terme «droit» dans un article du Bill où nous nous référons en fait au propriétaire bénéficiaire. Ils nous ont demandé d'éclaircir ces termes, et nous l'avons fait aux deux parties du texte où ils figurent. Je crois qu'ils figurent dans la définition de «privilège» et dans une autre partie du bill. Nous le définissons pour préciser qu'il s'agit «du droit découlant des droits du véritable propriétaire». Ce sont des exemples des genres de modifications qui ont été déposées aujourd'hui.

**Le président:** Vous parlerez peut-être maintenant des cinquante modifications du Barreau du Québec que vous ne recommandez pas d'accepter.

**M. Geoffrion:** Monsieur le président, je peux vous donner un exemple. Le rapport de l'Association du Barreau du Québec conteste l'emploi de certains termes tel que «offre visant la prise de contrôle».

Je devrais peut-être vous lire la note du Barreau du Québec.

The Committee entertained some doubts as to the use of the following expressions: «offre visant la prise de contrôle» «offre d'acquisition». And «offre visant la mainmise». The Committee would rather be in favour of using the words «offre d'acquisition» because it would include the purchase, the repurchase, the exchange made by a person or by the corporation itself. However, the Committee mentions that in France this expression is translated by «offre publique d'achat» (OPA) or «offre publique d'échange» (OPE).

Right now, we are objecting because the expression used in the act brings out more strongly the «take-over bid». Because if you want to grasp the meaning of the word, it is indeed the one that is unlawful which is convenient and which really aims at effecting the take-over, the control of the corporation. Whereas «offre d'acquisition», if we add it in our text, anybody can offer to acquire ten shares of a company. It is an offer of acquisition, rather than a take-over bid. Secondly, we rely on the Office de la régie de la langue française du Québec which uses the words «offre visant la prise de contrôle». Furthermore, the last dictionary published by the Quebec chartered accountants Institute received the approval of the Régie de l'office de

[Text]

agréés du Québec a reçu le blanc-seing de la Régie de l'office de la langue française du Québec. Alors, ce sont des expressions que nous ne pouvons pas accepter.

**Le sénateur Macnaughton:** D'accord. Alors, il faut discuter de ces choses ensemble.

**M. Geoffrion:** Ensemble, oui. Il y a certains points où on peut apporter certaines modifications, s'ils nous convainquent.

**Le sénateur Flynn:** D'accord.

**Mr. Howard:** Mr. Geoffrion is too modest to read this in, but I have been struggling for years with the French version of this—

**The Chairman:** Senator Lafond, have you anything to say about that article in *Le Devoir*?

**Senator Lafond:** First of all, I am happy with what has been achieved so far. I have no reason to be unhappy, because I see so many distinguished members of the Quebec Bar in the row in front of me. I think it would be useful if we were to put on the record this letter from one of the early critics of the French version of the 1975 act. Mr. Clement Fortin, a barrister of Sherbrooke, in a letter to the editor of *Le Devoir*, published on February 28 this year—a few weeks ago—had several comments to make. We should have one paragraph on the record, which reads as follows:

Il s'agit véritablement d'une innovation, car, pour la première fois, le législateur fédéral ne fait pas une traduction littérale ou mot à mot de la loi. Il a tenté de traduire le concepts plutôt que «le mot à mot». Le résultat est agréable.

**Le sénateur Flynn:** Très bien.

**Senator Lafond:** He finds that the result is a happy one. So let us all be happy together.

**Senator Flynn:** I think we should put on the record also the letter of the batonnier.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do we have a copy of it here?

**Mr. Geoffrion:** I have a copy of the letter in French.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The suggestion of Senator Flynn's is a good one to have on the record.

**Senator Flynn:** It is in the same vein as the letter read by Senator Lafond.

**Senator Macnaughton:** Yes, but this is rather official.

**Mr. Geoffrion:** I have left my copy in my office. I can send for it.

**Senator Flynn:** Well, as long as it is put on the record at some stage.

**The Chairman:** Mr. Geoffrion will furnish it to us and we can attach it to today's proceedings as an appendix, rather than include it in the narrative.

(For text of document, see appendix.)

[Traduction]

la langue française du Québec. Therefore, they are expressions we cannot accept.

**Senator Macnaughton:** I agree. Then, we must discuss those issues together.

**Mr. Geoffrion:** Together yes. There are certain points where we can make amendments, if they can convince us.

**Senator Flynn:** I agree.

**M. Howard:** M. Geoffrion est trop modeste pour en donner lecture, mais je lutte depuis des années avec la version française de ce texte.

**Le président:** Sénateur Lafond, avez-vous des remarques à formuler au sujet de l'article publié dans *Le Devoir*?

**Le sénateur Lafond:** Tout d'abord, je suis satisfait de ce qui a été réalisé jusqu'ici. Je n'ai aucune raison d'être insatisfait, puisque je vois de nombreux éminents membres du Barreau du Québec assis au premier rang devant moi. Mais je pense qu'il serait utile de porter au procès-verbal cette lettre écrite par un des premiers critiques de la version française de la loi de 1975. M. Clément Fortin, un avocat de Sherbrooke dans une lettre adressée au rédacteur de *Le Devoir* publié le 28 février 1978, il y a quelques semaines, a formulé plusieurs remarques, et je pense qu'on devrait porter au procès-verbal un paragraphe qui est ainsi rédigé:

It is really an innovation, because, for the first time, the federal legislator does not make a literal translation of the act or does not translate it word for word. He tried to translate the concepts rather than "a word for word translation". The result is pleasant.

**Senator Flynn:** Very well.

**Le sénateur Lafond:** Il trouve que le résultat est satisfaisant, unissons-nous donc dans la joie.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que nous devrions porter également au procès-verbal la lettre du bâtonnier.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En avons-nous une copie ici?

**M. Geoffrion:** J'ai une copie de la lettre en français.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que la suggestion du sénateur Flynn de la porter au procès-verbal est excellente.

**Le sénateur Flynn:** Elle est dans la même veine que la lettre lue par le sénateur Lafond.

**Le sénateur MacNaughton:** Oui, mais c'est plutôt officiel.

**M. Geoffrion:** Je crois que j'ai laissé ma copie à mon bureau. Je peux l'envoyer chercher.

**Le sénateur Flynn:** Pourvu qu'elle soit portée au procès-verbal à un moment quelconque.

**Le président:** M. Geoffrion nous la fournira et nous pourrions la verser en appendice au procès-verbal des délibérations d'aujourd'hui, au lieu de l'inclure dans le compte rendu des délibérations.

(Le texte du document en appendice.)



[Text]

**Mr. Geoffrion:** I would like to add something concerning the committee of the Bar that studied the act. Among the members there was Mr. Roger Beaulieu, who has spent 30 years in the practice of corporate law.

**Senator Macnaughton:** He is also one of my senior partners.

**Senator Flynn:** How long have you been practising?

**Senator Macnaughton:** Are we talking of intelligence or age?

**Mr. Geoffrion:** Then there was Mr. Yvon Martineau, of the firm of Stikeman and Elliott, and also Mr. Réjean Patry, who is an editor of the Supreme Court Reports. He used to be a translator and now he is a lawyer. Then there was Louis Racine from "Les Valeurs Mobilières du Québec" and there was Pierre G. Rioux, who is with a large law firm in Montreal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are all these people Queen's Counsel?

**Mr. Geoffrion:** Oh, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We should put that on the record.

**Mr. Geoffrion:** There was also Mr. Clément Fortin, who is in corporate law at Sherbrooke University and Mr. Jacques Paquin of Montreal.

**The Chairman:** This committee should express its appreciation of the services they have rendered. The Clerk of the Committee should notify them and send them a copy of today's proceedings.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Geoffrion:** We should add the name of Miss Micheline Audet-Filion, the chairperson of the committee, who was very kind and very helpful to us.

**The Chairman:** Is there anything more on this particular point?

**Mr. Geoffrion:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Martin? Have you anything to add?

**Mr. Martin:** Nothing more. The only question now is how to handle these amendments.

**The Chairman:** Mr. Howard, have you anything more to add on this particular point?

We have to deal now with subclause 1(2) of the bill, which we stood. This deals with the French version as set out in the Schedule to Bill S-2. We should now approve of the new French version in accordance with the submissions which we received today from Mr. Geoffrion. Is it so approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I take it that our minutes should record the fact that we considered all the amendments which were proposed and on the evidence before us we did not include any of the additional amendments other than the ones which Mr.

[Traduction]

**M. Geoffrion:** Je voudrais ajouter quelque chose au sujet des membres du Comité du Barreau qui a étudié la loi. Il s'agit de M. Roger Beaulieu qui a consacré trente ans à la pratique du droit des sociétés.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est également un de mes principaux associés.

**Le sénateur Flynn:** Depuis combien de temps exercez-vous la profession d'avocat?

**Le sénateur Macnaughton:** S'agit-il d'intelligence ou d'âge?

**M. Geoffrion:** Puis il y avait M. Yvon Martineau du cabinet Stikeman et Elliot et M. Réjean Patry, qui est rédacteur des procès-verbaux de la Cour suprême. Il a été traducteur et actuellement il est avocat. Puis il y avait Louis Racine des «Valeurs mobilières du Québec» et Pierre G. Rioux qui fait partie d'un important cabinet d'avocats à Montréal.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Toutes ces personnes sont-elles des conseillers de la Reine?

**M. Geoffrion:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ces conditions, nous devrions le porter au procès-verbal.

**M. Geoffrion:** Il y avait ensuite M. Clément Fortin qui enseigne le droit des sociétés à l'Université de Sherbrooke et M. Jacques Paquin de Montréal.

**Le président:** Notre comité devrait exprimer sa gratitude pour les services qu'ils ont rendus. Le greffier du Comité devrait les en aviser et leur envoyer une copie du compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

**Des voix:** D'accord.

**M. Geoffrion:** Je crois que nous devrions ajouter le nom de Mlle Micheline Audet-Filion qui est présidente du Comité, qui a été très aimable et nous a apporté une aide précieuse.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter sur ce point particulier?

**M. Geoffrion:** Non, Monsieur le président.

**Le président:** M. Martin? Avez-vous autre chose à ajouter?

**M. Martin:** Rien d'autre. Je pense que la seule question qui se pose maintenant c'est de voir comment étudier ces modifications.

**Le président:** Monsieur Howard, avez-vous quelque chose d'autre à ajouter sur ce point particulier?

Nous devons étudier maintenant le paragraphe 2 de l'article 1 du bill, que nous avons mis en réserve. Il porte sur la version française qui se trouve en annexe du bill S-2. Nous devrions maintenant passer à l'adoption de l'amendement apporté à la version française conformément aux présentations que nous avons reçues de M. Geoffrion aujourd'hui. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je suppose que notre procès-verbal devrait mentionner que nous avons étudié toutes les modifications qui ont été proposées et que, à la lumière des preuves dont nous disposons, nous n'avons inclus aucun des amendements supplé-

[Text]

Geoffrion specifically helped with and which we accepted. We want to indicate that we considered the hundred proposed amendments and exercised our judgment and accepted 50 of them. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It looks as though we are now going to have to shut out Mr. Howard as to any further amendments.

**Mr. Howard:** I guarantee no further amendments, Mr. Chairman. However, there is a slight complication on this. The first motion presented here to the committee was an amendment to add a subclause (3) to clause 1. I am not sure, but I think we originally held clause 1, and if so we should read this into the record to ensure this new subsection (3) of clause 1 is also approved by the committee. It is simply a technical transition provision added by the departmental draftsmen. So could we read in this and have it approved?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Martin:** That clause 1 of Bill S-2 shall be amended by adding thereto the following subclause:

(3) Whenever the expression "Loi sur les corporations commerciales canadiennes" is mentioned or referred to in any Act of the Parliament of Canada, other than this Act, including any such Act passed in the third session of the thirtieth parliament, or in any order, rule or regulation made under any such Act, there shall in every case, unless the context otherwise requires, be substituted "*Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*."

**Mr. du Plessis:** Mr. Chairman, is a text of that amendment available?

**Mr. Howard:** Yes, Mr. Jackson, the secretary of the committee, already has a copy of this document.

**Senator Flynn:** That means that the new name will replace the old name. That is all.

**Mr. Howard:** Yes, it is a simple transition provision.

**The Chairman:** Is it approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Are you ready for the question? Shall we report the bill with amendments?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** You understand that it will take a few days to reduce the report to a form in which we can report it to the Senate, but we should report it next week.

The Committee proceeded to the consideration of other business.

[Traduction]

mentaires, abstraction faite de ceux que M. Geoffrion nous a spécifiquement aidés à rédiger et que nous avons acceptés. Nous tenons à indiquer que nous avons examiné cent des modifications proposées et qu'après avoir exercé notre jugement, nous en avons acceptées 50. Adopté, Messieurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Nous demandons donc à M. Howard de ne pas proposer d'autres amendements.

**M. Howard:** Je vous promets de ne pas en proposer d'autres, monsieur le président. Il y a toutefois une légère complication. La première motion déposée ici concernait un amendement portant adjonction d'un alinéa (3) à l'article 1. Je ne suis pas certain, mais je pense que nous avons décidé de conserver l'article 1 et si tel est le cas, je pense que nous devrions consigner cet amendement au procès-verbal de manière à confirmer que ce nouvel alinéa (3) de l'article 1 rencontre également l'approbation du Comité. Il s'agit simplement d'une modification technique qu'ont ajoutée les rédacteurs du ministère. Alors me permettez-vous de la lire et de la faire adopter?

**Le président:** Oui.

**M. Martin:** Que l'article 1 du bill S-2 soit modifié en ajoutant l'alinéa suivant:

(3) Chaque fois que le titre "*Loi sur les corporations commerciales canadiennes*" figure dans une loi du Parlement du Canada, la présente loi mise à part, y compris dans toute loi adoptée au cours de la troisième session du trentième Parlement, et dans tout décret, règle ou règlement afférant aux lois concernées, sauf indication contraire, il devra être remplacé par "*Loi sur les sociétés commerciales*".

**M. du Plessis:** Monsieur le président, le texte de cette modification est-il disponible?

**M. Howard:** Oui. M. Jackson, le secrétaire du Comité, a déjà une copie de ce document.

**Le sénateur Flynn:** Cela signifie simplement que le nouveau nom remplacera l'ancien, c'est tout.

**M. Howard:** Oui, c'est une simple disposition de changement.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Êtes-vous prêts à répondre à la question? Adoptons-nous ce projet de loi tel que modifié?

**Les honorables sénateurs:** Adopté.

**Le président:** Vous comprendrez qu'il nous faudra quelques jours avant de présenter au Sénat le rapport dans sa forme appropriée, mais nous devrions pouvoir le faire la semaine prochaine.

Le Comité passe à d'autres questions.





## APPENDIX 26—"A"

February 8, 1978

The Honourable Salter Hayden, Q. C.,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario

Dear Sir:

In response to the Senate Committee's desire to hear the views of the Quebec Bar Association on the French version of Bill S-2, an Act to amend the Canada Business Corporations Act, we have organized a committee of Quebec lawyers specialized in that field to examine the proposed French version of the Bill.

The Bar Committee has already met twice and will probably be holding two more meetings before the end of February.

Having had the pleasure to meet those responsible for the drafting of the new version, the Bar Committee wishes to submit and discuss with them in the near future some very specific amendments. If our recommendations are generally accepted, we will not have to make any other representations to the Senate.

However, I wish to assure you that the Quebec Bar Association already considers this new French version generally quite acceptable. It undoubtedly represents an extremely important effort to improve the French version of legislative documents, as well as an interesting innovation in the drafting of Acts by making the two versions official.

Yours truly,

Viateur Bergeron, Q.C.,  
President of the Quebec Bar

c.c. The Honourable Minister, Mr. Warren Allmand  
The Honourable Assistant Deputy Minister, Mr. John L. Howard  
Mr. Rémi Geoffrion  
Mr. Richard Lestage

## APPENDIX 26—"A"

Le 8 février 1978

L'Honorable Salter HAYDEN, c.r.,  
Le Sénat,  
Ottawa, Ontario

Monsieur le sénateur,

A la suite du souhait du Comité du Sénat d'entendre les vues du Barreau du Québec sur la version française de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes proposée par le projet de loi S-2 modifiant ladite loi, nous avons constitué un comité d'avocats du Québec œuvrant particulièrement dans ce domaine et l'avons chargé d'étudier la version française proposée.

Le Comité du Barreau a déjà tenu deux séances de travail et prévoit en tenir deux autres d'ici la fin du mois de février.

Ayant eu le plaisir de rencontrer les principaux artisans de la nouvelle version, le Comité du Barreau souhaite leur soumettre et discuter avec eux prochainement d'un certain nombre de modifications très précises. Si nos recommandations sont généralement acceptées, nous n'aurons pas d'autres représentations à faire au Sénat.

Je désire cependant vous assurer d'ores et déjà que le Barreau du Québec considère cette nouvelle version française très valable dans son ensemble. Elle représente sans contredit un effort extrêmement important dans le sens d'un meilleur français des textes législatifs, de même qu'une innovation intéressante dans la rédaction des lois dont les deux versions sont officielles.

Veuillez agréer, monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Bâtonnier du Québec  
Viateur Bergeron, c.r.

c.c. Monsieur le ministre Warren Allmand  
Monsieur le sous-ministre adjoint John L. Howard

M. Rémi Geoffrion  
M. Richard Lestage





If undelivered, return COVER ONLY to  
Printing and Publishing.  
Supply and Services Canada.  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the  
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of  
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

*Department of Justice:*

Mr. Rémi L. Geoffrion, Q.C., Legislation Section.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du Minis-  
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la  
consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du  
contentieux.

*Ministère de la Justice:*

M. Rémi L. Geoffrion, c.r., Section de la législation.



Third Session  
Thirtieth Parliament/1977-78

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, March 9, 1978

Issue No. 27

**Fifth Proceedings on:**

Bill S-3, intituled:

“An Act respecting Canadian  
non-profit corporations”

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*President:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 9 mars 1978

Fascicule n° 27

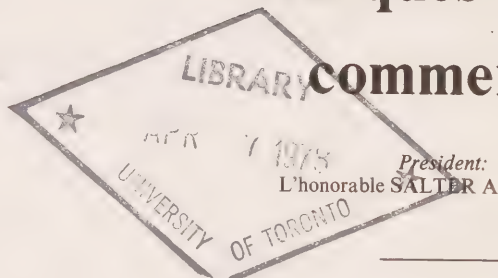
**Cinquième fascicule concernant:**

Bill S-3, intitulé:

«Loi régissant les sociétés  
canadiennes à but non lucratif»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 22, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill S-3; intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 22 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 9, 1978

(34)

## [Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to consider the following:

Bill S-3 "An Act respecting Canadian non-profit corporations"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird and McIlraith. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Benidickson.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

Mr. Martin presented a series of amendments to the Bill. Following discussion thereon, it was *Resolved* that the amendments be adopted by the Committee.

The amendments to be made to the French version of Bill S-3 were stood over until March 15, 1978.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 MARS 1978

(34)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le document suivant:

Bill S-3 «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird et McIlraith. (11)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Benidickson.

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du Ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

M. Martin présente une série d'amendements au bill. Après discussion, *il est décidé* que les amendements soient adoptés par le Comité.

Les amendements devant être apportés à la version française du bill S-3 sont reportés au 15 mars 1978.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 9, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 11.15 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are dealing at this time with Bill S-3, and, in the light of the submissions that were made to us by quite a number of people, dealing with the right to dissent, dealing with meetings outside of Canada and dealing with many other items, including some exemptions, Mr. Howard has prepared amendments to bring the bill into line with the objections which were made in the submissions. We should like to incorporate those amendments as part of this bill. Indeed, we have the department committed to that; so we will not have to consider them further. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** My suggestion is that today we consider only the clauses of the bill which were dealt with in the various submissions and in respect of which Mr. Howard is proposing amendments. I suggest that the rest of the bill stand until we hear further submissions.

**Senator Laird:** Yes. For example, an important matter we should consider is whether there is any way of taking an organization like the Chamber of Commerce out of the act entirely.

**The Chairman:** That will be part of the discussion today. Will you begin, Mr. Martin?

**Mr. Alan Martin, M. P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, the first thing I should like to do is make four deletions from the list of the motions of the proposed amendments which has been distributed to all of you. In order to avoid confusion, then, would you delete from that list the following: Half-way down the first page of the list, strike out the reference to page 29 of the bill, where it talks about correcting a cross-reference to the French version. That is a duplication which has already been picked up. Strike out the third item on the second page of the list, referring to page 103, to correct an inadvertent error in the French version. That is again a duplication. Then on the third page of the list, strike out the first item, which is a reference to page 125, and strike off the last item on that page, which is a reference to page 145, to correct an inadvertent error in the French version. Those are the four deletions from the list.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Martin:** The first amendment relates to page 8 of the bill and deals with clause 9, subclause (1), and refers to section

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 9 mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier le bill S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes actuellement saisis du bill S-3 et, à la lumière des présentations que de nombreuses personnes ont soumises au sujet du droit à la dissidence, des assemblées à l'extérieur du Canada et de bien d'autres questions, y compris quelques exemptions, M. Howard a préparé des amendements dont l'objet est de modifier le projet de loi de manière à tenir compte des objections soulevées. Nous aimerions intégrer ces amendements au projet de loi. Le ministère s'est même engagé à le faire. Nous n'avons donc pas à les étudier plus longuement. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je propose que nous nous contentions de considérer aujourd'hui seulement les articles du projet de loi dont traitent les diverses présentations à l'égard desquelles M. Howard a proposé des amendements. Je propose que le reste de ce projet de loi demeure inchangé jusqu'à ce que nous entendions d'autres exposés.

**Le sénateur Laird:** Oui. Par exemple, une des questions importantes que nous devrions considérer est la question de savoir s'il existe un moyen d'exempter totalement de l'application de la loi une organisation comme la Chambre de commerce.

**Le président:** Cela pourra faire partie de nos discussions d'aujourd'hui. Voulez-vous commencer, monsieur Martin?

**M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, la première chose que j'aimerais faire est de supprimer quatre articles de la liste des motions concernant les amendements proposés dont une copie a été distribuée à chacun d'entre vous. Afin d'éviter toute confusion, je vous prie de rayer les questions suivantes de la liste: vers le milieu de la première page, supprimez le renvoi à la page 29 du projet de loi qui concerne la correction d'un renvoi à la version française. C'est un chevauchement que nous avons déjà remarqué. Supprimez également le troisième article de la deuxième page de la liste qui renvoie à la page 103 et propose de corriger une erreur d'inattention dans la version française. Il s'agit également d'un chevauchement. Passons ensuite à la troisième page de la liste où vous devez rayer le premier article qui renvoie à la page 125 et veuillez supprimer également le dernier article sur la même page qui renvoie à la page 145 du projet de loi et propose de corriger une erreur d'inattention dans la version française. Ce sont les quatre articles qu'il fallait supprimer de la liste.

**Le président:** Merci.

**M. Martin:** Le premier amendement concerne la page 8 du projet de loi et porte sur le paragraphe (1) de l'article 9 qui a



[Text]

10(1) of the CBCA. The topic is the name of the corporation, and that is to add to the French version a phrase inadvertently omitted. That is not a duplication; so that one remains. If I may, I will read that amendment. It is:

That the French version of Bill S-3 be amended by striking out line 25 of page 8 and substituting the following:

«faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de.»

**The Chairman:** Are there any objections to that?

**Senator Flynn:** No other than that it is rather difficult to follow.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Martin:** The next amendment, Mr. Chairman, is at page 9 of the bill, referring to clause 11(3), dealing with "name of continued corporation." It is to pick up an amendment in the CBCA to parallel an amendment already made in the CBCA. The specific wording is:

That Bill S-3 be amended by striking out line 40 on page 9 and substituting the following:

"body corporate."

**The Chairman:** Is there any question on that? Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, is at page 13 of the bill, clause 19(1)(d), relating to "corporate records". The purpose of the amendment is to clarify the wording in the specific amendment is as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out lines 14 and 15 on page 13 and substituting the following:

er that complies with Part VI and a registrar of members,"

**The Chairman:** Is there anything significant about this amendment?

**Mr. Howard:** There is no substantive change, Mr. Chairman. Most of these amendments are simply to make Bill S-3 correspond to Bill S-2 as amended by this committee.

**Senator Laird:** Is that the import of all these proposals?

**Mr. Howard:** No, sir; there are about six that are in response to criticisms that were made before this committee.

**The Chairman:** Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next one is at page 17 of the bill, clause 25(1), relating to "prohibited loans and guarantees." Again it is an amendment to tie in with the CBCA. The specific wording is as follows:

[Traduction]

trait au paragraphe 10(1) de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il concerne le nom de la corporation et a pour but d'ajouter à la version française une phrase qui a été oubliée par mégarde. Ce n'est pas un chevauchement et nous pouvons donc en discuter. Si vous me le permettez, je vais simplement lire cet amendement. Le voici:

La version française du bill S-3 est modifiée en remplaçant la ligne 25, page 8, par ce qui suit:

«faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de»

**Le président:** Y a-t-il des objections?

**Le sénateur Flynn:** Pas vraiment, si ce n'est que c'est assez difficile à suivre.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'amendement suivant, monsieur le président, concerne la page 9 du projet de loi qui concerne le paragraphe 11(3) portant sur la «dénomination de la société prorogée». Il s'agit de reprendre une modification de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. En voici le libellé:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 38 et 39, page 9, par ce qui suit:

«de similarité avec celle d'une personne morale existante.»

**Le président:** Avez-vous des questions? Êtes-vous en faveur de l'adoption de cet amendement?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement, monsieur le président, concerne l'alinéa 19(1)d) qui se trouve à la page 13 du bill et porte sur les livres. Le but de cet amendement est de clarifier le libellé de cet alinéa. En voici les termes exacts:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 14 et 15, page 13, par ce qui suit:

«forme aux dispositions de la Partie VI, et un registre des sociétaires—à l'ex-»

**Le président:** Cet amendement est-il très important?

**M. Howard:** Il n'y a pas vraiment de changement, monsieur le président. La plupart de ces amendements ont pour objet de faire correspondre le bill S-3 au bill S-2 tel que modifié par le comité.

**Le sénateur Laird:** Est-ce donc le but de toutes ces propositions?

**M. Howard:** Non, monsieur; environ six de ces amendements ont été élaborés en réponse à des critiques faites devant ce comité.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le suivant concerne le paragraphe 25(1) de la page 17 du projet de loi qui porte sur les prêts et cautions interdits. Cet amendement se rapporte également à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. En voici le libellé exact:

## [Text]

That the English version of Bill S-3 be amended by striking out line 25 on page 17 and substituting the following:

“of an affiliated corporation or to an associate of”

**The Chairman:** This is simply adjustig to the text of Bill S-2?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment, Mr. Chairman, is at page 22 of the bill, clause 32(7) relating to status of guarantor for issuer. That is simply to correct the French version. I have just been advised, Mr. Chairman, that that is also a duplication and should come out.

**Senator Flynn:** Agreed.

**Mr. Martin:** The next amendment, Mr. Chairman, relates to page 23 of the bill, clause 32(9)(a), relating to “particulars of class” rights on security certificates. That is to parallel a CBCA amendment. The specific wording is:

That Bill S-3 be amended by striking out line 21 on page 23 and substituting the following:

“each class that exists when the security is issued; or”

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment, Mr. Chairman, was deleted, so we move to page 48, clause 80.1, duty of a receiver, to add an inadvertent omission. It again parallels the CBCA amendment. The specific wording is:

That Bill S-3 be amended by adding, immediately following line 5 on page 48, the following clause:

“80.1 A Receiver or receiver-manager appointed under an instrument shall appointed under an instrument shall act in accordance with that instrument and any direction of a court made under section 82.”

**The Chairman:** What is the purpose of this, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** This section simply parallels the precise language of the Canada Business Corporations Act.

**The Chairman:** What you say here is to add an inadvertent omission?

**Mr. Howard:** Yes, When we put the bill together, it was to parallel precisely the provisions of the Canada Business Corporations Act, but this was inadvertently omitted, and we did not notice it until later. Now the language, with the inclusion of this provision, makes it precisely congruent with the Canada Business Corporations Act.

## [Traduction]

La version anglaise du bill S-3 est modifiée en remplaçant la ligne 25, page 17, par ce qui suit:

«of an affiliated corporation or to an associate of»

**Le président:** Il s'agit donc simplement de le rendre conforme au texte du bill S-2?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le suivant, monsieur le président, concerne le paragraphe 32(7) qui se trouve à la page 22 du projet de loi et qui porte sur l'obligation de l'émetteur de la caution. Je m'excuse, monsieur le président, mais on vient de m'aviser que c'est également un chevauchement qu'il conviendrait de supprimer.

**Le sénateur Flynn:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement, monsieur le président, concerne l'alinéa 32(9)a) qui se trouve à la page 23 du projet de loi et porte sur les détails des droits dont sont assorties les valeurs mobilières. Il a également pour objet de se conformer à une modification apportée à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. En voici le libellé exact:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 21, page 23, par ce qui suit:

«catégorie qui existait lors de l'émission de la valeur mobilière,»

**Le président:** Adoptons-nous cet amendement?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement, monsieur le président, a été supprimé, nous passons alors à l'article 80.1 de la page 48 qui porte sur les obligations du séquestre et a pour objet de réparer une omission involontaire. Cet amendement est également conforme à un amendement apporté au bill S-2. En voici le libellé exact:

Le bill S-3 est modifié par l'adjonction après la ligne 3, page 48, de l'article suivant:

«80.1 Le séquestre ou le séquestre-gérant, nommé en vertu d'un acte, doit agir conformément audit acte et aux directives données par le tribunal en vertu de l'article 82.»

**Le président:** Quel est le but de cet amendement, monsieur Howard?

**M. Howard:** Simplement de se conformer au libellé de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Mais vous venez de dire qu'il avait pour but de réparer une omission involontaire.

**M. Howard:** Oui, lorsque nous avons révisé ce projet de loi, notre but était de nous conformer scrupuleusement aux dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, mais nous avons involontairement omis cette disposition et nous ne nous en sommes aperçu que plus tard. Ce libellé, avec l'inclusion de la disposition que je viens de vous expliquer, rend



[Text]

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment is at page 65 of the bill, relating to clause 107(4), dealing with "directors' and officers' insurance," to parallel CBCA as amended. The wording is:

That Bill S-3 be amended by striking out lines 22 to 31 on page 65 and substituting the following:

"liability incurred by him

(a) in his capacity as a director or officer of the corporation, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation; or

(b) in his capacity as a director or officer of another body corporate where he acts or acted in that capacity at the corporation's request, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the body corporate."

**The Chairman:** Is that satisfactory? Again, this is just a parallel to the provisions of Bill S-2. Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment, Mr. Chairman, is a more substantive amendment, arising from hearings before the committee. It relates to page 66 of the bill, clause 109(3), indirect voting and is to legitimate expressly indirect voting structures such as used by the Red Cross. The wording would be:

That Bill S-3 be amended by striking out line 23 on page 66 and substituting the following:

"meetings of members.

(3) The articles or by-laws of a corporation may authorize indirect voting at any meeting of members and, where the articles or by-laws authorize such voting the members may vote through a representative of any subdivision of members of the corporation notwithstanding that the members of the subdivision do not constitute a separate class."

**The Chairman:** Mr. Howard, would you explain that?

**Mr. Howard:** Yes; I would like to comment on that, Mr. Chairman. The whole of clause 109 was added in large part in response to an earlier criticism of the Red Cross.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Criticism from the Red Cross?

**Mr. Howard:** Yes, on the original proposals we published. However, when they appeared before the committee, because

[Traduction]

le bill S-3 absolument conforme à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Adoptons-nous cet amendement?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement concerne le paragraphe 107(4) qui se trouve à la page 65 du projet de loi et porte sur l'assurance des administrateurs et dirigeants. Il s'agit de le rendre conforme à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, sous sa forme modifiée. En voici le libellé exact:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 15 à 23, page 65, par ce qui suit:

«assurance couvrant la responsabilité qu'elles encourrent:

a) pour avoir agi en qualité d'administrateur ou de dirigeant de la société, à l'exception de la responsabilité découlant du défaut d'agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société; ou

b) pour avoir, sur demande de la société, agi en qualité d'administrateur ou de dirigeant d'une autre personne morale, à l'exception de la responsabilité découlant du défaut d'agir avec l'intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la personne morale.»

**Le président:** Cet amendement est-il satisfaisant? Il s'agit tout simplement de se conformer aux dispositions du bill S-2. L'adoptons-nous?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement, monsieur le président, est beaucoup plus important et découle des audiences de ce comité. Il concerne le paragraphe 109(3) de la page 66 du projet de loi qui porte sur le vote par délégation et a pour but de rendre expressément légal les structures de vote par délégation comme celles qu'utilise la Croix Rouge. En voici le libellé exact:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 22, page 66, par ce qui suit:

«toutes les assemblées.

(3) Les statuts ou les règlements de la société peuvent autoriser le vote par délégation dans les assemblées, auquel cas les sociétaires peuvent voter par l'intermédiaire du délégué de toute section même si les sociétaires de ladite section ne représentent pas une catégorie distincte.»

**Le président:** Monsieur Howard, voulez-vous nous expliquer cela?

**M. Howard:** Certainement. Permettez-moi de faire quelques observations, monsieur le président. L'ensemble de l'article 109 a été ajouté en grande partie pour répondre à certaines critiques faites plus tôt par la Croix-Rouge.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Des critiques que la Croix Rouge a formulées?

**M. Howard:** Oui, en réponse aux propositions initiales que nous avons publiées. Toutefois, lorsqu'elle a comparu devant ce

## [Text]

we focused on clauses of membership we ran into a specific problem that still remains under their constitution. They have levels of membership within a class which we had not thought about. We have no reason to require them to start breaking up their members in each territory in Canada and designating each as a separate class.

We are attempting to accommodate them in the proposed subsection (3). In very general terms, they have an indirect voting structure, notwithstanding that they do not have all of these members set out in discrete classes of membership.

**Senator Laird:** Would that apply to the Chamber of Commerce also?

**Mr. Howard:** It is very general now. There is no evidence, whatever, of anyone abusing that kind of general form. We wish to accommodate them.

**Senator Laird:** With their type of organization, they certainly require something like this.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment is also as a result of representations having been made. It deals with subclause 117(2) on page 68. This relates to the meeting of members outside Canada. The proposed amendment is to be consistent with the general policy of encouraging foreign non-profit corporations to meet in Canada. It is:

That Bill S-3 be amended by striking out lines 18 to 27 on page 68 and substituting the following:

“(2) Notwithstanding subsection (1), the members of a corporation may, by ordinary resolution, authorize a meeting of members to be held outside Canada.”

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did you say at the beginning that it would also encourage foreign corporations to hold meetings here?

**Senator Alan A. MacNaughton (Deputy Chairman) in the Chair.**

**Mr. Martin:** It is to be consistent with the policy of encouraging foreign non-profit corporations to meet in Canada.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why do you say “non-profit?”

**Mr. Howard:** To answer that I will go back to the origin of this in the Canada Business Corporations Act. We put a constraint on foreign meetings, to make sure that management could not hold shareholder meetings in isolated places or foreign places which would discourage shareholders from attending meetings. We have never had this problem in respect of non-profit organizations, but we just paralleled the language of the Canada Business Corporations Act as a matter of policy.

Two or three groups which appeared before the committee pointed out that this was far too restrictive for non-profit

## [Traduction]

Comité et que nous nous sommes penchés sur les catégories de membres, nous avons fait face à un problème bien particulier qui demeure toujours dans ses statuts. En effet, ses catégories de membres comportent des niveaux auxquels nous n'avions pas pensé. Nous n'avons aucune raison d'exiger qu'elle se mette à subdiviser ses membres dans chaque territoire canadien et qu'elle les répartisse en catégories distinctes.

Nous essayons de lui rendre service en proposant ce paragraphe (3). En termes très généraux, elle a une structure de vote par délégation, même si tous ses membres ne sont pas séparés en catégories arbitraires.

**Le sénateur Laird:** Cet amendement s'appliquerait-il également à la Chambre de commerce?

**M. Howard:** Il est encore très général. Rien ne prouve toutefois qu'on abuserait de ce genre de forme générale. Nous essayons d'être utile.

**Le sénateur Laird:** Avec leur genre d'organisation, ils ont certainement besoin d'amendements comme celui-ci.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement est également le résultat de présentations que nous avons reçues. Il porte sur le paragraphe 117(2) qui se trouve à la page 68. Ce paragraphe concerne les assemblées de membres à l'étranger. L'amendement proposé a pour but de se conformer à la politique générale qui vise à encourager les corporations étrangères à but non lucratif à se réunir au Canada. En voici le libellé:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 13 à 20, page 68, par ce qui suit:

«(2) Par dérogation au paragraphe (1), les sociétaires peuvent, par résolution ordinaire, autoriser la tenue d'une assemblée à l'étranger.»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avez-vous dit au début que cet amendement encouragerait également les sociétés étrangères à se réunir ici?

**Le sénateur Alan A. Macnaughton (vice-président) occupe le fauteuil.**

**M. Martin:** L'amendement doit être conforme à la politique selon laquelle il faut encourager les sociétés étrangères à but non lucratif à tenir leurs assemblées au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi dites-vous «à but non lucratif»?

**M. Howard:** Pour répondre à cette question, je voudrais revenir à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Nous avons imposé des restrictions aux assemblées qui se tenaient à l'étranger car nous ne voulions pas que la direction organise des assemblées d'actionnaires dans des lieux isolés ou dans des villes étrangères pour ne pas décourager les actionnaires d'assister aux assemblées. Nous n'avons jamais rencontré ce problème avec les sociétés à but non lucratif mais nous voulions simplement nous conformer au libellé de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes.

Deux ou trois groupes qui ont comparu devant le comité ont fait remarquer que cette mesure était beaucoup trop restrictive



[Text]

corporations. They often wished to hold their meetings off-shore. As a matter of government policy, this was an attempt to encourage the Government of the United States to amend the Internal Revenue Code to allow United States groups to hold their meetings in Canada, and allow them to deduct their expenses from their taxable income. In the business corporation side, we have not done that at all. For example, we would not encourage a United States business corporation to hold its shareholder meetings in Canada. We do not bar it, but we do not encourage it.

**The Deputy Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment deals with a quorum, and the amendment is to clarify a perceived ambiguity in the quorum rule. This appears in subclause 124(1) on page 74. It is:

That Bill S-3 be amended by striking out line 1 on page 74 and substituting the following:

"meeting of members, irrespective of the number of persons actually present at the meeting if the members entitled,"

**The Deputy Chairman:** Do you have anything to add, Mr. Howard?

**Mr. Howard:** I have no difficulty with this. Again, to meet criticism raised before the committee, we added the phrase, "irrespective of the number of persons", to make it clear that, if there were only two persons present, and if those two persons had sufficient votes, either personally or through proxy, that that would be a quorum. I think that is abundantly clear and meets the criticism.

**Senator Desruisseaux:** It seems that the French version is written differently. They mention, if 50 per cent are present.

**Mr. Howard:** If you look at the original provision, you will see there is no difference in the concept. They made a further change in the French version because the meaning was not complete in the original bill.

**Senator Desruisseaux:** It is still a long way from the English version.

**Mr. Howard:** It should not be.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** In the bill they use the words "la majorité", and in this case they use the words "de cinquante pour cent."

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**Mr. Howard:** The words, "plus de cinquante pour cent", which is the majority. It is the same thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think that is the equivalent.

**Senator Desruisseaux:** Yes.

**The Chairman:** Is it agreed?

[Traduction]

pour les sociétés à but non lucratif. Ils désiraient souvent tenir leurs assemblées à l'étranger. Le gouvernement voulait encourager le gouvernement des États-Unis à modifier son Internal Revenue Code afin de permettre aux groupes américains de tenir leurs assemblées au Canada et de déduire leurs dépenses de leur revenu imposable. Nous ne l'avons pas fait par contre pour les sociétés commerciales. Par exemple, nous n'encourageons pas une société commerciale américaine à tenir ses assemblées d'actionnaires au Canada. Nous ne l'interdisons pas mais nous ne l'encourageons pas.

**Le vice-président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement porte sur le quorum et vise à clarifier l'article concerné. Il s'agit du paragraphe 124(1), page 74. Il est proposé

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 41, page 73 et les lignes 1 et 2, page 74, par ce qui suit:

«traire des règlements, le quorum est atteint, quel que soit le nombre de personnes effectivement présentes, lorsque les sociétaires disposant de plus de cinquante pour cent des voix sont présents ou»

**Le vice-président:** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Howard?

**M. Howard:** L'explication est simple. Afin de répondre aux critiques formulées par le comité, nous avons ajouté l'expression «indépendamment du nombre de personnes» pour qu'il soit clair qu'un quorum serait atteint si seulement deux personnes étaient présentes et si ces deux personnes disposaient de voix suffisantes, soit personnellement, soit par procuration. Je crois que c'est tout à fait clair et que l'amendement répond aux critiques formulées.

**Le sénateur Desruisseaux:** Il semble que la version française soit rédigée différemment. Elle dit que 50 p. 100 des personnes doivent être présentes.

**M. Howard:** Si vous examinez la disposition initiale, vous verrez qu'il n'existe aucune différence. La version française a été de nouveau modifiée car le sens n'était pas complet dans le projet de loi initial.

**Le sénateur Desruisseaux:** Cette version est encore très loin de la version anglaise.

**M. Howard:** Elle ne devrait pas l'être.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On trouve l'expression «la majorité» dans le projet de loi alors que là, on trouve l'expression «de cinquante pour cent».

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**M. Howard:** L'expression «plus de cinquante pour cent» représente la majorité. Cela revient au même.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est du pareil au même.

**Le sénateur Desruisseaux:** Oui.

**Le président:** Adopté?

[Text]

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next item deals with page 83, clause 142, subclause (1). It deals with copies of financial statements to directors. It requires public disclosure by both a charitable corporation and a membership corporation that receives public support. It is:

That Bill S-3 be amended by striking out lines 20 to 26 on page 83 and substituting the following:

“142. (1) Not less than twenty-one days before each annual meeting of members or forthwith after the signing of a resolution under paragraph 127(1)(b) in lieu of an annual meeting.

(a) a charitable corporation, or

(b) a membership corporation that

(i) receives or has within the five-year period preceding the date of the documents referred to in section 137 received any grant of money or property from a government or agency thereof, or

(ii) solicits or has within the five-year period preceding the date of the documents referred to in section 137 solicited money or property from the public,

shall send a copy of the documents referred to in section 137 to the Director.”

**Senator McIlraith:** As a matter of information, where does that put a charitable corporation which receives a Wintario grant? Does that pick them up?

**Mr. Howard:** If it is a federal corporation. This amendment was suggested to us by the director of the Saskatchewan companies branch, Mr. Leo Beaudry. Apparently, there are quite a few corporations in Saskatchewan that do obtain government grants of one type or another. We think it is a good policy and recommend paralleling it here. Thus, if a federal corporation subject to this law receives a Wintario grant, even if it is a membership corporation, it must disclose publicly its financial statements for at least that five-year period so that the public knows what is being done with that money.

**Senator McIlraith:** Wintario, presumably, then is an agency of the government.

**Mr. Howard:** Yes, it would be.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment is to subclause 157(1) on page 92. Again, the purpose of this amendment is to parallel the amendments to the CBCA. The wording of the amendment is as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out lines 16 and 17 on page 92 and substituting the following:

“an amendment referred to in paragraphs (a), (b) and (e), entitled to vote separately as a class”—

**The Chairman:** Is there any clarification of that required, Mr. Howard?

[Traduction]

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement concerne le paragraphe 142(1), page 83. Il traite des copies des états financiers à envoyer au directeur. Il stipule que toute société de bienfaisance ou toute société mutuelle qui fait appel au public doit communiquer publiquement tous ses documents pertinents. Proposition de:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 17 à 22, page 83, par ce qui suit:

«142. (1) Vingt et un jours au moins avant chaque assemblée annuelle ou immédiatement après la signature de la résolution qui en tient lieu en vertu de l'alinéa 127(1)b),

a) la société de bienfaisance, ou

b) la société mutuelle qui

(i) reçoit ou, au cours des cinq ans précédant la date des documents visés à l'article 137, a reçu une subvention en espèces ou en biens de la part d'un gouvernement ou d'une agence gouvernementale, ou

(ii) sollicite ou a sollicité au cours des cinq ans précédant la date des documents visés à l'article 137, de l'argent ou des biens auprès du public,

doit envoyer au Directeur une copie des documents visés à l'article 137.»

**Le sénateur McIlraith:** A titre d'information, que devient une société de bienfaisance qui reçoit un don de la Wintario? Est-elle visée?

**M. Howard:** S'il s'agit d'une société fédérale. Cet amendement nous a été proposé par M. Léo Beaudry, directeur de la division des sociétés de la Saskatchewan. Il existe apparemment beaucoup de sociétés en Saskatchewan qui obtiennent des subventions du gouvernement. A notre avis, cette décision est utile et nous la recommandons ici. Par conséquent, si une société fédérale qui est assujettie à cette loi reçoit un don de la Wintario, celle-ci, même s'il s'agit d'une société mutuelle, doit communiquer publiquement ses états financiers qu'elle a accumulés pendant au moins cinq ans afin que le public sache où va l'argent.

**Le sénateur McIlraith:** Dans ce cas, Wintario est, je suppose, un organisme du gouvernement.

**M. Howard:** Oui, il le serait.

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement concerne le paragraphe 157(1), page 92. De nouveau, il s'agit de se conformer aux amendements à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le libellé de l'amendement est le suivant:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 16, page 92, par ce qui suit:

«visées aux alinéas a), b) et e), les détenteurs de»

**Le président:** Une précision est-elle nécessaire, monsieur Howard?



[Text]

**Mr. Howard:** The purpose is to parallel the Canada Business Corporations Act.

**The Chairman:** What was the amendment which this parallel was aimed at?

**Mr. Howard:** We had very strict class vote rules in the original law, and we are giving more flexibility. In effect, we are taking away class votes, class veto power, and restricting their rights. The taking away of some of the class voting rights would allow the corporation to adjust its financial structure, without having to go out for a class vote, on an amendment to the charter that would enable them to go through the re-financing.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment is to subclause 171(15) on page 106. This amendment, again, is to parallel the amendment to the CBCA. The wording is as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out line 16 on page 106 and substituting the following:

"approved by the resolution is effective or within such further period as a court may allow, apply" . . .

This parallels the provision in Bill S-2.

**The Chairman:** Was Bill S-2 amended by this committee?

**Mr. Howard:** Yes, Mr. Chairman, and this corresponds to Bill S-2 as amended.

**The Chairman:** What was the basis for the amendment?

**Mr. Howard:** One of the difficulties under that right to dissent clause was that there are certain circumstances where neither the corporation nor the dissenting shareholder takes action within the time limit, with the result that the parties arrive at a legal limbo, as it were. This amendment would give the power to the court to extend the time on application by the corporation or the shareholder to ensure that the problem can be dealt with.

**The Chairman:** Is that all we are doing with the right to dissent provisions?

**Senator Cook:** We deal with it also under clause 179 at page 111 as it relates to boards of trade.

**Mr. Howard:** Yes, that is right.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** Next we have an amendment to subclause 173(4) on page 109. Again it is to parallel an amendment to the CBCA. The specific wording is as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out line 41 on page 109 and substituting the following:

"the Director;

[Traduction]

**M. Howard:** Non, il s'agit simplement de se conformer à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Quel était l'amendement visé?

**M. Howard:** La loi initiale renfermait des règles très strictes en matière de vote par catégorie et nous avons essayé de les assouplir. En effet, nous supprimons les votes par catégorie, le pouvoir de veto d'une catégorie et nous restreignons leurs droits. La suppression de certains des droits que confère un vote par catégorie permettra à la société de corriger sa structure financière sans avoir à demander un vote par catégorie pour un amendement à ses statuts qui lui permettrait d'obtenir un nouveau financement.

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement concerne le paragraphe 171(15), page 106. Une fois de plus, cet amendement vise à respecter le libellé de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le voici:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 16, page 106, par ce qui suit:

«lution ou dans tel délai supplémentaire accordé par le tribunal, demander au tribunal de fixer la juste»

Voilà qui est conforme au bill S-2.

**Le président:** Le bill S-2 a-t-il été modifié par ce Comité?

**M. Howard:** Oui, monsieur le président, et cette disposition correspond au bill S-2 sous sa forme modifiée.

**Le président:** Quelle était la raison de cette modification?

**M. Howard:** Une des difficultés que posait cet article sur le droit à la dissidence était que dans certaines circonstances, ni la société ni le sociétaire dissident n'intentaient de poursuites judiciaires dans les délais impartis si bien que les parties en arrivaient à un point mort. Cette modification donnerait au tribunal le pouvoir de proroger le délai nécessaire pour que la société ou l'actionnaire dépose une demande.

**Le président:** Est-ce tout pour les dispositions concernant le droit à la dissidence?

**Le sénateur Cook:** On les retrouve à l'article 179, page 111 en ce qui concerne les Chambres de commerce.

**M. Howard:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'amendement suivant concerne le paragraphe 173(4), page 109. Il s'agit de nouveau de se conformer à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le paragraphe dit ceci:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 39, page 109, par ce qui suit:

«sonne autre que le Directeur;

## [Text]

(a.1) an order appointing counsel, at the expense of the corporation, to represent the interests of the members;" ...

**The Chairman:** Did we amend the paralleling clause in Bill S-2?

**Mr. Howard:** This was a recommendation of Senator Manning's that was adopted by this committee, and Bill S-2 was amended accordingly.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** Next we have an amendment to clause 177. This relates to the naming of a board of trade and would permit the grant of names such as Brazil-Canada Chamber of Commerce. Again, this is in direct response to submissions made to this committee and to Mr. Howard. The proposed wording is as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out lines 15 to 18 on page 111 and substituting the following:

"(2) Notwithstanding subsection (1), the Director may, in respect of a district, issue a certificate of incorporation in accordance with section 234 in respect of a corporation with a name containing the words "chambre de commerce" notwithstanding the existence, in respect of that district, of a corporation with a name containing the words "board of trade" or "chamber of commerce".

(3) Notwithstanding subsection (1), the Director may issue a certificate of incorporation in accordance with section 234 in respect of a corporation that is not subject to this Part with a name containing the words "board of trade" or "chamber of commerce" where

(a) the activities of the corporation are not restricted to a district; and

(b) the Director has reasonable grounds to believe that the activities of the corporation are not inconsistent with the activities of a board of trade or chamber of commerce that is subject to this Part."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, some of these amendments are rather lengthy, and I am not sure that it is necessary that they be read into the record. The text is available to *Hansard*, so perhaps we could simply take them as read.

**The Chairman:** The paramount consideration, of course, is that you understand what you are doing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Martin:** The amendments to clause 177 are of a technical nature and are in response to criticisms raised by the chambers of commerce. The proposed subsection (2), as amended, deals with a unique problem that arises, particularly in the larger cities of the province of Quebec. In the same city there may be a board of trade and a "chambre de

## [Traduction]

a.1) de nommer, aux frais de la société, un avocat pour défendre les intérêts des sociétaires;»

**Le président:** L'article du bill S-2 qui correspond à celui-ci a-t-il été modifié?

**M. Howard:** C'est le sénateur Manning qui a fait cette recommandation qui a été ensuite adoptée par ce Comité et le bill S-2 a été modifié en conséquence.

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Nous passons ensuite à un amendement à l'article 177. Il porte sur les dénominations sociales d'une chambre de commerce et autoriserait l'octroi de dénominations telles que la «Chambre de commerce Brésil-Canada». Cette modification a été faite en réponse à des mémoires qui ont été présentés à ce Comité et à M. Howard. Le paragraphe se lit comme suit:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 15 à 19, page 111, par ce qui suit:

«(2) Nonobstant le paragraphe (1), le Directeur peut, dans une région, *délivrer* un certificat de constitution en conformité de l'article 234 à une société dont la dénomination sociale contient l'expression «chambre de commerce» malgré l'existence, *dans la région*, d'une *autre* société dont la dénomination sociale contient l'expression «Board of Trade» ou «chambre de commerce».

(3) Nonobstant le paragraphe (1), le Directeur peut délivrer un certificat de constitution en conformité de l'article 234 à une société non assujettie à la présente Partie dont la dénomination sociale contient les expressions «Board of Trade» ou «chambre de commerce» lorsque:

a) ses activités ne sont pas restreintes à une région; et

b) le Directeur a des motifs raisonnables de croire que les activités de la société ne sont pas incompatibles avec celles d'une chambre de commerce à laquelle s'applique la présente Partie.»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, certains de ces amendements sont très longs et je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire de les inscrire au procès-verbal. Le texte se trouve dans le *hansard* et nous pourrions donc les considérer comme inscrits.

**Le président:** L'essentiel est que vous compreniez ce que vous faites.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Martin:** Les amendements à l'article 177 sont de nature technique et répondent aux critiques formulées par les chambres de commerce. Le paragraphe (2) sous sa forme modifiée traite d'un problème unique que l'on trouve particulièrement dans les grandes villes de la province de Québec. Il peut y avoir dans la même ville, un «board of trade» et une chambre de



[Text]

commerce." Without this amendment, those two entities would be barred from operating in the same district.

**Senator Macnaughton:** They often operate even in the same building in Montreal.

**Mr. Martin:** Yes.

The proposed subsection (3) deals with the unique problem of the international chamber of commerce groups. We received submissions from the Department of External Affairs, from the Canadian Chamber of Commerce, and the Toronto Board of Trade aimed at legitimating a name such as "Brazil-Canada Chamber of Commerce." This amendment would provide the Director with the discretion to allow such a name. As a matter of practice, where there is any doubt, it is cleared through the Canadian Chamber of Commerce and through any other interested group.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** Next we have an amendment to subclause 178(2)(d) which deals with the factors the Director would consider in determining a Board of Trade district. The proposed amendment would require expressly the submission of a petition along with an application for incorporation of a board of trade, and, again, this was in response to representations made to the department.

The proposed amendment is as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out line 33 on page 111 and substituting the following:

"proposed corporation, which support shall be evidenced by a petition in prescribed form signed by not less than thirty inhabitants of the area;"

**Mr. Martin:** I am following the general rule of not reading the wording.

**Senator Cook:** This is to avoid one person taking the name unto himself?

**Mr. Howard:** Yes, senator. We have worked out a compromise. You will recall that I resented very much a suggestion that, say, three people or 30 people have to sign articles of incorporation, in effect applying for incorporation. I think all of us or most of us here, know that when you require that, it is just passed around in the law office and the signatures are put on it. So we still continue with the idea that one person may sign that form. However, when somebody seeks to incorporate a board of trade or a chamber of commerce, in support of his application he must present a petition in the prescribed form that will be signed by not less than 30 persons and that corresponds exactly with what the chamber wanted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it still could be passed around in the big law office?

**Mr. Howard:** In theory it could be, but it is almost inconceivable. If we thought that that would happen we would go out and we would ask for 30 inhabitants of the area—I mean

[Traduction]

commerce. Sans cet amendement, ces deux entités ne pourraient pas s'établir dans la même région.

**Le sénateur Macnaughton:** Elles opèrent souvent dans le même édifice à Montréal.

**M. Martin:** Oui.

Le paragraphe (3) traite des chambres de commerce internationales. Nous avons reçu des mémoires du ministère des Affaires extérieures, de la Chambre de commerce canadienne et de la *Toronto Board of Trade* dont l'objectif était de légitimer une dénomination sociale telle que la «Chambre de commerce Brésil-Canada». Cet amendement donnerait au directeur le pouvoir d'autoriser une telle dénomination sociale. Dans la pratique, les doutes seront dissipés par la Chambre de commerce canadienne et par tout autre groupe intéressé.

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Le prochain amendement concerne l'alinéa 178(2)d) qui traite des considérations dont devra tenir compte le directeur pour déterminer une zone géographique, où pourra s'établir une chambre de commerce. L'amendement proposé exigerait le dépôt d'une pétition ainsi que d'une demande de constitution en corporation d'une chambre de commerce et répond aux demandes formulées par le ministère.

L'amendement proposé est le suivant:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 33, page 111, par ce qui suit:

«habitants, constaté dans une pétition en la forme prescrite, revêtue de la signature d'au moins trente d'entre eux;»

**M. Martin:** Peut-être devrais-je suivre la règle générale, à savoir ne pas lire le libellé.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'éviter qu'une seule personne s'approprie la raison sociale?

**M. Howard:** Oui sénateur. Nous avons fait un compromis. Vous vous souviendrez qu'une suggestion m'avait beaucoup déplu à savoir que trois ou trente personnes doivent signer les clauses réglementant la constitution qui s'appliquent en fait à la fondation d'une société. Je crois que nous tous, ou la plupart d'entre nous ici présents savons que lorsque vous l'exigez, on se contente de faire passer le document dans le cabinet de l'avocat et les intéressés le signent. Ainsi, nous persistons à croire qu'une personne peut signer le document. Toutefois, lorsque quelqu'un essaie de constituer un Board of Trade ou une chambre de commerce, à l'appui de sa demande il doit soumettre une demande en bonne et due forme signée par au moins 30 personnes ce qui correspond exactement aux exigences de la chambre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Néanmoins, on pourrait toujours faire circuler le document dans les cabinets d'avocats importants.

**M. Howard:** En théorie cela serait possible mais à la limite presque inconcevable. Si nous pensions que cela risquerait d'arriver, nous demanderions simplement à 30 résidents de la

[Text]

you have to look at subsection (2) of section 178 and one of the elements there is the support of the inhabitants for the proposed corporation and if it came in from a law office we would probably reject it saying that it does not have the support of the inhabitants.

**Senator Macnaughton:** It might be the means of tying up the name, for example, or preventing other people from getting it.

**Mr. Howard:** Yes, that could happen, but we have never had that problem with boards of trade.

**Senator Laird:** They are happy about this, are they? You have discussed it with them?

**Mr. Howard:** Yes, they are. They like it.

**The Chairman:** Is that approved, honourable senators?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman, is also on page 111, and refers to clause 179. The item is to repeal proxy exception and to except a board of trade from the application of a member's right to dissent as set out in section 171, and this clearly again comes from representations made to the committee.

*The proposed amendment is as follows:*

That Bill S-3 be amended by striking out lines 41 to 44 on page 111 and substituting the following:

"179. Section 171 does not apply to members of a membership corporation that is a board of trade or a chamber of commerce."

**Senator Cook:** This is the "golf course" amendment?

**Mr. Howard:** This is the one that caused the controversy. We are repealing the present section, or article, 179 which precludes the Board of Trade from using proxies. Some of them came here and pointed out that they do in fact use proxies. We had put that in at the request of one of the board of trade and now they have ganged up on us. We did not want to put it in and we are very happy to take it out. The recommendation is that we repeal the present article 179 to permit a board of trade to use proxies. We are recommending a new article 179 which states that:

179. Section 171 does not apply to members of a membership corporation that is a board of trade or a chamber of commerce.

So we are recommending that the right of dissent does not apply to a board of trade. We have no strong feelings about it, but I want to underline it. In subsection (1) of section 171 the right to dissent applies only to a membership corporation. I hesitate to mention it, but what essentially we were driving at was the membership corporation which owns, say, a golf course or other valuable property, so that a member can ensure

[Traduction]

région—je veux dire que nous nous reporterions au paragraphe 2 de l'article 178 dont l'un des éléments est le consentement des habitants au projet de constitution d'une société, et si la chose émanait directement d'un cabinet d'avocat nous la rejeterions probablement en disant qu'elle n'a pas reçu l'approbation des habitants.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est peut-être le moyen de réserver la raison sociale par exemple et d'empêcher d'autres personnes de s'en approprier.

**M. Howard:** Oui, cela pourrait arriver, mais nous n'avons jamais eu à faire face à ce problème en ce qui concerne les Boards of Trade.

**Le sénateur Laird:** Ils en sont très satisfaits n'est-ce pas? En avez-vous discuté avec eux?

**M. Howard:** Oui, ils en sont heureux.

**Le président:** Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**M. Martin:** Le prochain point, monsieur le président, porte sur la page 111 et se réfère à l'article 179. Cet article vise l'abrogation du droit de nommer pour procuration, ainsi que l'exemption d'un Board of Trade des répercussions que peut avoir le droit à la dissidence d'un des membres prévu à l'article 171, ce qui résulte à l'évidence des observations qui ont été faites au comité.

L'amendement proposé est le suivant:

Le bill S-3 est modifié en supprimant les lignes 40 à 43, page 11, et en les remplaçant par ce qui suit:

«179. L'article 171 ne s'applique pas aux sociétés d'une chambre de commerce.»

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de l'amendement portant sur les terrains de golf?

**M. Howard:** Il s'agit de celui qui a suscité toute la controverse. Nous abrégons l'article en vigueur, soit l'article 179 qui empêche le Board of Trade de nommer un fondé de pouvoir. Certains d'entre eux ont comparu devant nous et nous ont fait remarquer qu'en fait ils ont recours à des fondés de pouvoir. Nous avons dû inclure cette disposition à la requête de l'un des Boards of Trade et maintenant ils se sont ligüés contre nous. Nous ne voulions pas le faire et nous sommes très heureux de l'éliminer. La recommandation est que nous abrogeons l'article 179 courant pour permettre au Board of Trade de nommer des fondés de pouvoir. Nous recommandons donc un nouveau libellé pour l'article 179 qui stipulait:

179. L'article 171 ne s'applique pas aux sociétés d'une Chambre de Commerce.

Ainsi, nous recommandons que le droit à la dissidence ne s'applique pas à un Board of Trade. Cela ne nous ennuie pas particulièrement, mais nous voulons le souligner. Au paragraphe 1 de l'article 171 le droit à la dissidence ne s'applique seulement qu'aux sociétés mutuelles, et j'hésite à en parler mais celles que nous visions étaient les sociétés mutuelles qui possèdent disons un terrain de golf ou d'autres biens d'une



[Text]

that he cannot be squeezed out, or that management, or even the majority members, cannot decide to change that into something altogether different, without his having a right to dissent and withdraw.

**The Chairman:** But by saying that the member cannot use a proxy, you are not depriving the member of the right to dissent.

**Mr. Howard:** We are taking out all references in 179 to the proxy. That is repealed.

**The Chairman:** But you are only doing that to the extent that a member cannot use a proxy to voice a dissent.

**Mr. Howard:** That is getting into two areas. This has nothing to do with a member's right to dissent. What the original 179 stated was that in respect of a board of trade a member could not give a proxy to anybody to vote on his behalf. We are repealing that at the request of the boards of trade. They actually came in here and stated that they would like that repealed because some of them do use proxies. In place of that, we are recommending a new article 179 to say that section 171, the right to dissent, does not apply to a board of trade. To us it is larger irrelevant. We assume as administrators that the boards of trade are important institutions and are going to continue and we are not too concerned about the question of one suddenly dissolving.

**The Chairman:** This amendment then deals with the problem that appeared to be inherent in the right to dissent, that is, to use my expression, where a member could take up his marbles and go away.

**Mr. Howard:** Yes, Mr. Chairman, and what we are saying is that that does not apply to a board of trade.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps my memory is at fault, but it seemed to me that the Board of Trade of Metropolitan Toronto talked about a specific case where they had a golf course and where the members in the board of trade also were members of the golf course or had an interest in it. Now, does article 179 as amended now, mean that those members cannot dissent?

**Mr. Howard:** That is what the amendment states.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But did they want that?

**Mr. Howard:** That is what they wanted, and we did not feel strongly about it because we just cannot see a board of trade winding up.

**Senator McIlraith:** In any event, if they did wind up, the asset would be distributed on another basis.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I was thinking about the specific case where they decided to convert a golf course into, say, a building site, or a building subdivision and one man or a

[Traduction]

certainne valeur. Ainsi un membre peut être assuré qu'il ne pourra être écarté ou que la direction ou même la majorité des membres ne pourront décider de changer complètement cette disposition sans qu'il ait le droit de dissidence et qu'il puisse se retirer.

**Le président:** Mais en disant que le membre ne peut agir par procuration, ne lui enlevez-vous pas le droit à la dissidence?

**M. Howard:** Nous enlevons en fait à l'article 179 toute référence à la procuration. C'est abrogé.

**Le président:** Mais vous ne le faites que dans la mesure où un membre ne peut agir par procuration pour manifester sa dissidence.

**M. Howard:** Nous débordons sur deux domaines. Cela n'a rien à voir avec le droit à la dissidence d'un membre. Ce que l'article 179 du projet de loi initial stipulait était que, en ce qui concerne un Board of Trade, un membre ne pouvait nommer un fondé de pouvoir pour voter en son nom. Nous abrogeons cela à la demande des Boards of Trade. En fait, ils ont comparu devant nous et nous ont déclaré qu'ils souhaitaient voir cette disposition abrogée car certaines personnes recourent aux services de fondés de pouvoir. A la place nous recommandons que le nouvel article 179 stipule que l'article 171 prévoyant le droit à la dissidence ne s'applique pas à un Board of Trade. A notre avis il s'agit d'une disposition qui n'est pas du tout pertinente. Nous prenons pour acquis, en tant qu'administrateurs, que les Boards of Trade sont des organismes importants et qu'ils continueront de l'être, raison pour laquelle nous ne sommes pas trop préoccupés par leur dissolution «rapide».

**Le président:** Cette modification porte, dès lors sur un problème qui, semble-t-il est inhérent au droit à la dissidence, c'est-à-dire, pour utiliser une de mes expressions, dans le cas où un membre déciderait de faire ses valises et de s'en aller.

**M. Howard:** Oui, monsieur le président, et ce que nous disons c'est que cela ne s'applique pas à un Board of Trade.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être ma mémoire me fait-elle défaut, mais il me semble que le Board of Trade de la région métropolitaine de Toronto a fait état d'un cas particulier, à savoir qu'il disposait d'un club de golf et que ses membres étaient également membres du club de golf ou qu'ils y avaient certains intérêts. Dès lors l'article 179 dans sa version modifiée veut-il dire que tous ces membres n'ont plus le droit à la dissidence?

**M. Howard:** C'est ce que l'amendement prévoit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais cela correspond-il à ce qu'ils souhaitaient?

**M. Howard:** C'est ce qu'ils voulaient et cela ne nous a pas trop dérangé car nous concevons mal qu'il y ait liquidation d'un Board of Trade.

**Le sénateur McIlraith:** En tout cas si c'était le cas, les actifs seraient répartis d'une autre façon.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pensais au cas particulier où ils décideraient de convertir le terrain de golf disons en un terrain à bâtir ou en terrain de lotissement et

[Text]

small minority said "We don't want to do this" and they would not have the right to dissent on that issue.

**Mr. Howard:** That is correct, senator, they could only vote against it.

**Senator Cook:** So everybody is happy.

**The Chairman:** I am not sure this amendment does what was wanted. As I understood the position of the board of trade and some others, it was that they did not want the situation to occur where a member could disagree with a management decision and having done that he could demand that the assets be valued and that he get his share of the asset. That is one thing. But then to say that there cannot be right of dissent in a board of trade or a chamber of commerce, that is something entirely different. Why can't a member dissent?

**Senator McIlraith:** He can dissent but he cannot take his money out. He can dissent all he likes.

**The Chairman:** According to the amendment proposed in 171.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Clause 171 is the right to dissent?

**Mr. Martin:** It is 179.

**The Chairman:** It is simply the right to take away their right to dissent.

**Senator Cook:** As I understand it, clause 171 gives certain rights which were not here before.

**The Chairman:** I think they have gone too far.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, with respect to clause 171, I think the Board of Trade of metropolitan Toronto said that they wanted the right to dissent—no, I am sorry, that is not right. I remember it now. They did not want these people to be able to pick up their marbles, if they disagreed. That was the point.

**The Chairman:** What I want is to be satisfied that we are not interfering with the right to dissent.

**Mr. Howard:** If I may say so, sir, you are really arguing about semantics here. The right to dissent both in the Canada Business Corporations Act and in this bill is a term of art used here to mean the right, in certain very narrowly prescribed circumstances, to submit your shares to the corporation and to require fair payment.

**Senator McIlraith:** It is really the right to receive money.

**Mr. Howard:** That is right. That is distinct from the shareholders' right to object to some proposed project or change in the constitution of the corporation.

[Traduction]

qu'un seul membre ou encore une petite minorité des sociétaires diraient: «Nous ne voulons pas faire cela» et ils n'auraient pas le droit à la dissidence à propos de cette question.

**M. Howard:** C'est exact sénateur, tout ce qu'ils pourraient faire c'est voter contre.

**Le sénateur Cook:** Ainsi tout le monde est content.

**Le président:** Je ne suis pas sûr que cet amendement ait les effets souhaités. D'après ce que je comprends de la position des Board of Trade et de certaines autres personnes, ils ne voulaient pas en arriver à la situation où un membre pourrait être en désaccord avec une décision prise par la direction, et ce faisant qu'il puisse demander que les actifs soient évalués pour pouvoir reprendre ce qui lui revient. C'est une chose. Mais dire que le droit à la dissidence ne peut être exercé dans un Board of Trade ou une chambre de commerce est quelque chose de complètement différent. Pourquoi un membre se verrait-il privé de ce droit?

**Le sénateur McIlraith:** Il a le droit à la dissidence mais il ne peut demander le remboursement de son avoir. Il a tout le droit du monde à la dissidence.

**Le président:** Selon le projet d'amendement à l'article 171.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'article 171 porte sur le droit à la dissidence.

**M. Martin:** C'est l'article 179.

**Le président:** Il s'agit simplement du droit de leur enlever le droit à la dissidence.

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien, l'article 171 confère certains droits qui n'existaient pas avant.

**Le président:** Je pense qu'ils ont exagéré.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, en ce qui concerne l'article 171, je crois que le Board of Trade de la région métropolitaine de Toronto a déclaré qu'il souhaitait disposer du droit à la dissidence—non, je suis désolé excusez-moi, c'est inexact. Je m'en souviens maintenant. Il ne voulait pas que leurs membres fassent leurs valises au cas où ils n'étaient pas d'accord avec une décision ou une autre. C'était là la question.

**Le président:** Tout ce que je veux, c'est d'être convaincu que nous ne portons pas atteinte au droit à la dissidence.

**M. Howard:** Si je peux me permettre, monsieur, vous vous enfoncez dans une querelle sémantique. Le droit à la dissidence en ce qui concerne à la fois la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et dans le présent projet de loi est une expression consacrée qui signifie le droit de réclamer à la société, dans certaines circonstances bien précises, le remboursement équitable des parts sociales.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit véritablement du droit de recevoir de l'argent.

**M. Howard:** C'est exact. C'est distinct du droit qu'a l'actionnaire de s'opposer à certains projets envisagés ou à modifier les statuts de la société.



*[Text]*

For example, when a shareholder or member under this bill wants to object, then under section 122 on page 71 he can go through the usual member proposal routine, state what his objection is, have it circulated with the notice to members, and so on. This is the way we have tried to handle it.

Now, article 122 on page 71 parallels the right of the shareholder to submit a proposal to a business corporation. The right to object is still there and the right to vote against is still there. What you do not have is what we have called, using as I say that formula, the "right to dissent."

**Senator Macnaughton:** Is there a mistake in the drafting here in the French version? You leave out "board of trade."

**Mr. Howard:** No. There is no board of trade on the French side. There is only a chambre de commerce. They have never used "board of trade."

**Mr. du Plessis:** That is in accordance with the Official Languages Act, senator.

**The Chairman:** Mr. Howard, section 122 deals specifically with, and affirms, the right of a member to object, as you say.

**Mr. Howard:** That is one technique. He has all of his common law rights. We do not purport here to codify the law. There are many cases that state that where a specific provision is not covered by this law, then the normal rules of parliamentary procedure apply to all of the activities of these non-profit corporations as to business corporations. One of them, of course, and I do not think I need underline it here, is to object to presentations made in the house or before this committee. That always exists. We have tried to develop techniques like the proposal technique to make it effective.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, if Mr. Howard says that the term "right to dissent" is a term of art, that satisfies me.

**The Chairman:** Its use as a marginal note is unfortunate, because it is confusing. However, I think you have cleared up the confusion. Is the amendment approved?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** We are now at page 112, Mr. Chairman, clause 183, dealing with dissolution where property disposed of, which is again to parallel an amendment to the CBCA. The honourable senators have the wording in front of them.

*The proposed amendment is as follows:*

That Bill S-3 be amended by striking out line 43 on page 112 and substituting the following:

"vote.

*[Traduction]*

Par exemple, lorsqu'un actionnaire ou un membre, en vertu de ce projet de loi veut s'opposer à quelque chose, en vertu de l'article 122 à la page 71 il peut, selon la procédure habituelle, faire état de ses objections, les communiquer par voie d'avis aux autres membres, etc. C'est ce que nous avons essayé de faire.

Maintenant, l'article 122 à la page 71 est conforme au droit dont dispose l'actionnaire de faire une proposition à une société. Le droit d'opposition est toujours là ainsi d'ailleurs que le droit de voter contre. Ce que par contre on ne retrouve plus, c'est ce que nous avons appelé, pour citer à nouveau l'expression: le «droit à la dissidence».

**Le sénateur Macnaughton:** Y a-t-il une erreur de rédaction dans la version française? En effet on ne retrouve pas l'expression «Board of Trade».

**M. Howard:** Non. Les francophones utilisent l'expression Chambre de Commerce. Ils n'ont en effet jamais utilisé l'expression «Board of Trade».

**M. du Plessis:** Cela a été fait conformément à la Loi sur les langues officielles, sénateur.

**Le président:** M. Howard, l'article 122 porte précisément, en l'affirmant, sur le droit d'opposition d'un membre, comme vous le dites.

**M. Howard:** Il s'agit là d'une façon de faire. Le membre jouit de tous les droits qui lui confère la Common law. Ne prétendons pas ici vouloir codifier la loi. Il y a de nombreux cas qui prévoient que si une disposition bien précise n'est pas prévue par cette loi, dans ce cas, les règles habituelles de procédure parlementaire s'appliquent à l'ensemble des activités de ces sociétés sans but lucratif ainsi qu'aux autres sociétés. L'une d'entre elle, bien entendu, et il n'est point besoin de le souligner ici, est de s'opposer à certaines propositions faites à la Chambre ou devant ce Comité. Cela reste toujours. Nous avons essayé de mettre en œuvre des techniques comme celle visant à faire certaines propositions et à les rendre efficaces.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, si M. Howard dit que l'expression «droit à la dissidence» est une expression consacrée, je n'ai dans ce cas plus rien à ajouter.

**Le président:** Le fait de l'avoir placé en marge n'est pas très heureux vu que cela complique les choses. Toutefois, je pense que vous avez éclairci la situation. L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Nous passons maintenant à la page 112, monsieur le président, article 183 portant sur la dissolution lorsqu'il n'y a pas de biens. De nouveau, il s'agit de se conformer à l'un des amendements à la Loi sur les Corporations commerciales canadienne. Les honorables sénateurs ont le libellé sous les yeux.

L'amendement proposé est le suivant:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 39, page 112, par ce qui suit:

«ou non du droit de vote.

[Text]

(2.1) A corporation that has property or liabilities or both may be dissolved by special resolution of the members or, where it has more than one class of members, by special resolution of the members of each class whether or not they are otherwise entitled to vote, if

(a) by the special resolution or resolutions the members authorize the directors to cause the corporation to distribute its property and discharge its liabilities or to do both; and

(b) the corporation has distributed its property and discharged its liabilities or has done both before it sends articles of dissolution to the Director pursuant to subsection (3)."

**The Chairman:** Does this bring this bill in line with Bill S-2?

**Mr. Howard:** Yes, sir; this corresponds precisely to the amendment to Bill S-2 made by the committee earlier this morning, this short-form liquidation or dissolution.

**Senator Macnaughton:** Is it not the same wording?

**Mr. Howard:** Yes.

**The Chairman:** I do not see any problem with that. Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next one, Mr. Chairman is at page 130, clause 205, powers of inspector. That is, to authorize an inspector to collaborate with other public investigators in Canada or elsewhere. So we have really paralleled that with the CBCA and it is really the Javelin situation coming forward again.

**Senator McIlraith:** When he dealt with that this morning in the other bill, did we not change that?

**Mr. Martin:** Yes.

**Senator McIlraith:** We will have to make the appropriate change here.

**Mr. Martin:** We had better, to be on the safe side, hear that wording.

**Mr. du Plessis:** I have the wording here. Shall I read the provision with the change that we made earlier this morning?

**Mr. Martin:** I think, Mr. Chairman, if that is agreeable, it might be wise.

**Mr. du Plessis:** It will also be a further check on our decision earlier, to see if we all agree with the wording. It would now read as follows:

That Bill S-3 be amended by striking out line 6 on page 130 and substituting the following:

"him.

[Traduction]

(2.1) La société, qui a des biens ou des dettes ou les deux à la fois, peut être dissoute par résolution spéciale soit des sociétaires soit, en présence de plusieurs catégories de parts sociales, des détenteurs de parts sociales de chaque catégorie assorties ou non du droit de vote, pourvu que:

a) là où les résolutions autorisent les administrateurs à effectuer la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant; et

b) la société ait effectué la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant, avant d'envoyer les clauses de dissolution au Directeur conformément au paragraphe (3).»

**Le président:** Est-ce que cela assure la conformité avec le bill S-2?

**M. Howard:** Oui, monsieur le président; cela correspond précisément à l'amendement apporté au bill S-2 par le Comité ce matin même en ce qui concerne la procédure accélérée de liquidation ou de dissolution.

**Le sénateur Macnaughton:** Est-ce que c'est la même formulation?

**M. Howard:** Oui.

**Le président:** Je ne vois aucun problème sur cette question. L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Ensuite, monsieur le président, on passe à la page 130, article 205, concernant les pouvoirs de l'inspecteur. Il s'agit d'autoriser l'inspecteur à collaborer avec les autres autorités qui effectuent des enquêtes publiques au Canada ou ailleurs. Nous avons établi un véritable parallèle avec la Loi sur les corporations commerciales canadiennes; c'est la même situation que dans l'affaire Javelin.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque nous avons traité de cette question ce matin pour l'autre bill, est-ce que nous avons modifié le libellé?

**M. Martin:** Oui.

**M. McIlraith:** Nous devons effectuer ici les changements appropriés.

**M. Martin:** Pour plus de certitude, nous ferions mieux de prendre connaissance de l'amendement.

**M. du Plessis:** Je l'ai ici; voulez-vous que je lise la disposition avec la modification apportée ce matin?

**M. Martin:** Je pense, monsieur le président, que si cela vous convient, ce serait une mesure de prudence.

**M. du Plessis:** De plus, on pourrait ainsi contrôler la décision prise ce matin, et voir si nous sommes tous d'accord sur le libellé de la nouvelle disposition. Il faudrait maintenant lire ce qui suit:

Le bill S-3 est modifié en remplaçant la ligne 6, page 130, par ce qui suit:

«nance de nomination.



[Text]

(1.1) In addition to the powers set out in the other appointing him, an inspector appointed to investigate a corporation may furnish to, or exchange information and otherwise co-operate with any public official in Canada or elsewhere who is authorized to exercise investigatory powers and who is investigating, . . .

The remainder of the provision is unchanged.

... in respect of the corporation, any allegation of improper conduct that is the same as or similar to the conduct described in subsection 203(2)."

**Mr. Howard:** My only comments is that I do not believe we need any commas in it at all.

**Mr. du Plessis:** Well, you have two birds and when you say: "... may furnish or exchange information and otherwise co-operate with any public official in Canada or elsewhere . . ." you do not need them?

**Mr. Howard:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not mind dotting i's and crossing t's, but when it comes to commas I prefer to leave it to the experts.

**The Chairman:** Then we substitute what Mr. du Plessis had read for what you have in the list of proposed amendments?

**Mr. Martin:** That is correct, Mr. Chairman. Yes, that is agreeable.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In this bill and also in the other bill?

**Mr. Martin:** Yes, we did it in the other bill earlier.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** I hope so.

**Mr. Martin:** The next amendment is at page 140 of the bill, Mr. Chairman, clause 230(3). That, again, is to parallel CBCA as amended and relates to an entry in a register or security certificate as proof.

*The proposed amendment is as follows:*

That Bill S-3 be amended by striking out line 38 on page 140 and substituting the following:

"proof that the person in whose name the security is registered is owner of"

**The Chairman:** Did we amend this section in Bill S-2?

**Mr. Howard:** Yes, sir; this is just to correspond to Bill S-2.

**The Chairman:** What was the basis for that?

**Mr. Howard:** It was a recommendation from the committee itself, to which we responded. We had used one word, which I have forgotten, but it was ambiguous and the committee

[Traduction]

(1.1) Outre les pouvoirs précisés dans son ordonnance de nomination, l'inspecteur nommé pour enquêter sur une société peut échanger des renseignements et collaborer de toute autre manière avec les fonctionnaires canadiens ou étrangers, investis de pouvoirs d'enquête et qui mènent,

Le reste de la disposition est inchangé.

sur la société, une enquête à propos de toute allégation faisant état d'une conduite reprehensible analogue à celles visées au paragraphe 203(2).»

**M. Howard:** Je voudrais simplement faire remarquer qu'à mon avis, il n'y a besoin d'aucune virgule.

**M. du Plessis:** En fait, il y a deux éléments, et si vous dites: «peut échanger des renseignements et collaborer de toute autre manière avec les fonctionnaires canadiens ou étrangers, . . . » n'y a-t-il pas besoin de virgule?

**M. Howard:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je veux bien mettre des points sur les «i» et des barres aux «t», mais dès qu'il s'agit de virgules, je préfère laisser la décision aux experts.

**Le président:** Est-ce que nous allons donc substituer ce qu'a dit M. du Plessis à ce qui figure dans la liste des amendements proposés?

**M. Martin:** Oui, monsieur le président. Nous acceptons cela.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce bill ou dans l'autre?

**M. Martin:** Nous l'avons fait précédemment pour l'autre bill.

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Tant mieux.

**M. Martin:** L'amendement suivant concerne le paragraphe 230(3), qui figure à la page 140 du bill. Encore une fois, il s'agit d'assurer la conformité avec la Loi sur les corporations commerciales canadiennes modifiée, et l'amendement concerne la valeur des preuves des mentions du registre des valeurs mobilières et des certificats de valeurs mobilières.

*L'amendement proposé est le suivant:*

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 34 et 35, page 140, par ce qui suit:

«défaut de preuve contraire, que la personne au nom de laquelle la valeur mobilière est inscrite est propriétaire des valeurs men-»

**Le président:** Avons-nous amendé cet article dans le bill S-2?

**M. Howard:** Oui, monsieur le président; il s'agit donc simplement d'assurer la conformité avec bill S-2.

**Le président:** Sur quoi se fonde-t-on?

**M. Howard:** C'est une recommandation qui émane du Comité, et à laquelle nous avons répondu. Nous avons utilisé un mot, dont je ne me souviens plus, mais qui était ambiguë, et

[Text]

members recommended that we use the longer descriptive phrase of this, paralleling Bill S-2.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The next amendment is at page 145 of the bill, clause 240(3), class rights on continuance and is to parallel to CBCA as amended.

*The proposed amendment is as follows:*

That Bill S-3 be amended by striking out lines 19 to 23 on page 145 and substituting the following:

"any change of a nature referred to in subsection 157(1) that affects a class of membership interests, unless

(a) the charter of the body corporate otherwise provides in respect of an amendment of the nature referred to in paragraph 157(1)(a), (b) or (e); or

(b) the holders of the class of membership interests approve the change in accordance with section 157."

**The Chairman:** Was this the result of submissions, or the consideration of the committee?

**Mr. Howard:** This is a result of a submission from a young lawyer named Mr. Paton, whom I believe you know, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, I do; I have more than a nodding acquaintance with him.

**Mr. Howard:** Again, this parallels with S-2 exactly as you amended it.

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Martin:** The last amendment, Mr. Chairman, is at page 145 of the bill again, clause 240(4), dealing with directors power to authorize continuance and that is paralleling an amendment to the CBCA.

*The proposed amendment is as follows:*

That Bill S-3 be amended by striking out lines 25 and 26 on page 145 and substituting the following:

"directors of a body corporate incorporated or continued by or under an Act of Parliament other than this Act may, notwithstanding any provision in any other Act of Parliament or any provision in the charter of the body corporate, apply"

**The Chairman:** Was this the result of a consideration by the committee?

**Mr. Howard:** Yes, this corresponds to an amendment made by the committee to Bill S-2.

**The Chairman:** Where the committee initiated the amendment, rather than in response to a submission?

**Mr. Howard:** Yes, sir. If I recall correctly, the chairman himself initiated this amendment.

[Traduction]

les membres du Comité ont recommandé que nous utilisions cette formule plus descriptive, pour se conformer au bill S-2.

**Le président:** L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** L'amendement suivant concerne le paragraphe 240(3) qui figure à la page 145 du bill et concerne la prorogation des droits afférant à une catégorie ou une série d'actions; il s'agit d'assurer la conformité avec la loi modifiée.

*L'amendement proposé est le suivant:*

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 20 à 24, page 145, par ce qui suit:

«analogue à celles visées au paragraphe 157(1) et touchant une catégorie de parts sociales, sauf

a) si la charte de la personne morale régit d'une manière différente les modifications analogues à celles visées aux alinéas 157(1)a), b) ou e); ou

b) si les sociétaires de ladite catégorie approuvent la modification selon les modalités prévues à l'article 157.»

**Le président:** Cette mesure résulte-t-elle de l'étude effectuée par le Comité ou donne-t-elle suite à une proposition avancée dans un mémoire?

**M. Howard:** C'est le résultat d'une proposition émanant d'un jeune avocat qui s'appelle Paton, et que vous connaissez, je crois, monsieur le président.

**Le président:** C'est vrai, je le connais assez bien.

**M. Howard:** Encore une fois, on veut ainsi assurer une conformité absolue avec le bill S-2 amendé.

**Le président:** L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**M. Martin:** Monsieur le président, le dernier amendement concerne le paragraphe 240(4) qui figure à la page 145 du bill et qui traite des pouvoirs des directeurs pour autoriser une prorogation, et qui reprend l'amendement à la loi.

*L'amendement proposé est le suivant:*

Le bill S-3 est modifié en remplaçant les lignes 27 et 28, page 145, par ce qui suit:

«constituée ou prorogée en vertu d'une autre loi du Parlement peuvent, nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute clause de la charte de ladite personne morale, conformément à l'article 168,»

**Le président:** Est-ce là le résultat de l'étude du Comité?

**M. Howard:** Oui, cela correspond à un amendement apporté par le Comité au bill S-2.

**Le président:** Est-ce le Comité qui a demandé cet amendement, ou est-ce au contraire une réponse à une proposition?

**M. Howard:** Si je me souviens bien, c'est le président lui-même qui a demandé cet amendement.



[Text]

**The Chairman:** It has to be in the record, you know. That takes us through the amendments which Mr. Howard has conceded in relation to the reactions on the part of the committee and reactions contained in submissions. We will have to consider the submissions in a particular way to satisfy ourselves as to whether there should be more. I would say that these amendments represent a minimum position from the department. More may come when we review the submissions and, since you are receptive to amendments, more may come from you as long as we are considering the bill.

**Mr. Howard:** Yes, sir, that could be. As I stated, and I underline this, with respect to this bill, we started out with a certain framework, the Canada Business Corporations Act, which assumes reasonably fair treatment of members and remedies available to the members when they are not being treated fairly. However, aside from that, we have tried to accommodate these organizations. As you heard from the Institute of Association Executives, we went out and had a great many meetings with them and made many amendments to the original proposals to accommodate their organization's needs in order to run these organizations. Where their recommendation did not detract from the rights of members, if we could fit it into a bill we put it in, just as we have done today. We are most amenable to further change, subject to the condition that, quite frankly, we should like to get the bill through and operating.

We are also aware that, no matter how much time we spend before a committee or drafting a bill, there will still be gaps. When we close on this, we will make a recommendation ourselves that you make a recommendation that we get priority to come back to do our homework after we have obtained a year or 18 months' experience.

**The Chairman:** That is what we incorporated in our report on the Canada Business Corporations Act. I am wondering whether you would take not more than two or three sentences to indicate how "free" charitable organizations are from the provisions of this bill? In other words, if they are included, what is the extent of their inclusion?

**Mr. Howard:** All federal charitable corporations, after this law becomes effective, unless they have a special act and are exempted by cabinet and, therefore, allowed to continue under their special act, will become subject to this.

The major impact of this law is to treat a charitable corporation essentially as a public company, which is required to make full financial disclosure. In short, the price of being a charitable organization and having the right to solicit money from the public, is to make full disclosure to the public as to how that money is being spent. That is probably the major policy of the Bill.

**The Chairman:** There are quite a number of charitable organizations which have a long and interesting history of identification with various enterprises to which they have

[Traduction]

**Le président:** Il faut faire figurer cela au compte rendu. Nous en avons donc fini avec les amendements acceptés par M. Howard à propos des réactions de la part du Comité et des réactions qui figurent dans les mémoires. Nous devons considérer les propositions de façon particulière afin de savoir si elles sont suffisantes. Il me semble que ces amendements correspondent à une attitude très conciliante de la part du Ministère. Il pourrait y en avoir d'autres lorsque nous étudierons les propositions et dans la mesure où nous sommes ouverts aux amendements, il pourra y en avoir d'autres aussi longtemps que nous étudierons le bill.

**M. Howard:** Oui, monsieur le président, c'est possible. Comme je l'ai déjà indiqué, nous avons commencé à travailler dans un certain cadre constitué par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui assure un juste traitement des actionnaires et des solutions lorsqu'ils sont traités injustement. Cependant, à part cela, nous avons essayé de répondre aux désirs de ces organismes. Comme l'a indiqué l'institut des directeurs d'associations, nous leur avons accordé des audiences à plusieurs reprises et nous avons apporté de très nombreuses modifications aux propositions initiales afin de tenir compte des besoins de leurs organismes pour qu'ils puissent continuer à fonctionner. Lorsque la recommandation ne portait pas atteinte aux droits des actionnaires, nous l'avons incorporé au bill lorsque c'était possible, comme nous l'avons fait aujourd'hui. Nous sommes tout à fait disposés à envisager d'autres changements, sous réserve, naturellement, de notre désir de voir ce bill recevoir rapidement force de loi.

Nous savons également qu'indépendamment du temps passé devant les comités ou consacré à la rédaction d'un projet de loi, il reste toujours des lacunes. Lorsque nous en aurons fini, nous vous inviterons à recommander que nous puissions revenir en priorité pour témoigner de notre expérience au bout d'un ou deux ans et demi.

**Le président:** C'est ce que nous avons dit dans notre rapport sur la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Je me demande s'il ne faudrait pas plus de deux ou trois phrases pour préciser dans quelle mesure les sociétés de bienfaisance sont exonérées des dispositions de ce bill. Autrement dit, dans quelle mesure peuvent-elles tomber sous le coup des dispositions de ce bill?

**M. Howard:** Quand ce bill aura force de loi, il concernera toutes les sociétés de bienfaisance relevant du fédéral à moins qu'elles ne bénéficient d'une loi spéciale ou qu'elles en soient exemptées par le Cabinet, et donc autorisées à poursuivre leurs activités en vertu de leur loi spéciale.

La principale conséquence de cette loi est de traiter la société de bienfaisance essentiellement comme une société publique qui doit intégralement divulguer ses états financiers. En résumé, la révélation intégrale de la façon dont l'argent est employé est le prix que doivent payer les sociétés de bienfaisance pour avoir le droit de solliciter l'argent du public. C'est sans doute là l'objectif principal de ce bill.

**Le président:** Il existe un grand nombre de sociétés de bienfaisance qui, depuis longtemps, sont identifiées à différentes entreprises auxquelles elles ont contribué ou dont elles ont

[Text]

contributed, or which they have maintained. They are very proud of that identification. If they wish to carry on as they are, what do they have to do?

**Mr. Howard:** If they were special act corporations?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Howard:** They can apply to the Governor in Council for an exemption from the mandatory continuance under this bill. For example, if the Toronto Board of Trade wanted to apply—

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is a membership corporation.

**Mr. Howard:** ... we will not object. It is a special act corporation, but the illustration still applies. If they wish to continue for some bizarre reason under these archaic statutes, they can do so. We have no objection to that, but if they seek an amendment to that special act, and wish to go through the whole parliamentary process with what is a relatively minor internal constitutional change affecting one corporation, then we shall object. In short, if they wish to opt out of this statute and stay within their special act, then, unless they have a great deal of influence in this city, they will have a great deal of difficulty amending that act.

The government, for roughly 10 years, has had a policy of attempting to round up all of these special act corporations. It takes up a great deal of Parliament's time in dealing with these one by one. Parliament is attempting to bring them under the aegis of general corporation law. That is not just for the convenience of Parliament, but for the convenience of the administrators of the laws—lawyers, auditors and accountants. The purpose is that they may know what the federal corporation law of Canada is, so that they can apply it to any corporation, be it a business corporation, charitable organization or membership corporation, that is dealt with in the office of the lawyer or accountant.

**Senator Macnaughton:** I don't quite understand the set up. There is the charitable type which must register.

**Mr. Howard:** We only incorporate them. In any event, under the Income Tax Act, they must become registered in order to have the right to issue receipts that are tax deductible to the person making the contribution. They must make full financial disclosure under the Income Tax Act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there a similar requirement for a charitable organization provincially incorporated?

**Mr. Howard:** It depends upon the jurisdiction. For example, Manitoba has covered its non-profit corporations under what

[Traduction]

assuré le maintien. Elles sont très fières de cette identification. Si elles veulent continuer leurs activités dans les mêmes conditions, que doivent-elles faire?

**M. Howard:** Voulez-vous parler des sociétés qui sont régies par une loi spéciale?

**Le président:** Oui.

**M. Howard:** Elles peuvent demander au gouverneur en conseil une exemption de la prorogation obligatoire en vertu de ce bill. Par exemple, si la Chambre de commerce de Toronto voulait demander ...

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une société mutuelle.

**M. Howard:** ... nous ne nous y opposerons pas. C'est une société régie par une loi particulière, mais l'exemple demeure valable. Si, pour une raison ou pour une autre, la Chambre de commerce veut poursuivre ses activités en vertu de cette loi archaïque, elle peut le faire. Nous ne l'empêcherons pas de le faire, mais si elle cherche à obtenir une modification de cette loi spéciale et qu'elle est prête à affronter toute la procédure parlementaire pour réaliser ce qui ne constitue qu'un changement constitutionnel interne relativement mineur et qui ne concerne qu'une seule société, nous nous y opposerons. En résumé, si une société souhaite opter pour cette loi et rester régie par sa loi spéciale, à moins qu'elle n'ait une très grande influence dans à Ottawa, elle aura beaucoup de difficultés à obtenir une modification de cette loi.

Depuis environ dix ans, le gouvernement a pour politique d'essayer d'assurer l'homogénéité entre toutes ces sociétés régies par des lois spéciales. L'opération nécessite beaucoup d'efforts de la part du Parlement, qui doit étudier les lois une par une et qui essaye de les rassembler en une loi générale sur les sociétés. Ce n'est pas simplement dans l'intérêt du Parlement, mais dans l'intérêt des administrateurs des lois, des avocats, des vérificateurs et des comptables. L'objectif de l'opération est de faire en sorte que chacun connaisse la législation fédérale sur les sociétés canadiennes, de façon à pouvoir l'appliquer à n'importe quelle société, qu'il s'agisse d'une société commerciale, d'une société de bienfaisance ou d'une société mutuelle dont une étude d'avocats ou de comptables doit s'occuper.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne comprends pas très bien le dispositif. Voici une société de bienfaisance qui doit être enregistrée ...

**M. Howard:** Nous nous contentons de sa constitution. De toute façon, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, elle doit être enregistrée pour avoir le droit d'émettre des reçus déductibles aux fins d'impôt pour les personnes qui versent des contributions. En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, cette société est obligée de divulguer l'intégralité de ses états financiers.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y a-t-il une exigence semblable pour les sociétés de bienfaisance constituées en vertu d'une loi provinciale?

**M. Howard:** Cela dépend de la province. Par exemple, au Manitoba, les sociétés de bienfaisance sont régies par une loi



[Text]

is, in effect, the Canada Business Corporations Act. They added a chapter to that to deal with non-profit organizations. Saskatchewan is considering the enactment of a law to parallel Bill S-3.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What about Ontario?

**Mr. Howard:** Ontario is still operating under its old corporation act, but they, too, are considering a new act relating to non-profit corporations.

**The Chairman:** Whether a corporation is incorporated as a charitable organization provincially or federally, it still has to supply substantial accounting and disclosure to the Income Tax Division.

**Mr. Howard:** That is correct. Two years ago this committee amended the Income Tax Act with respect to these charitable organizations to require fuller public financial disclosure. This only complements that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As I understand it, any charitable corporation that wants to avoid income tax must register with the charitable section of the Income Tax Department. They must fill out their forms and comply with the requirements. If they issue a certificate, then they are not taxable on their income.

**Mr. Howard:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is in addition to the other requirements these organizations may have, whereby they can issue receipts for charitable gifts made to them, which are valid for deductions.

**Mr. Howard:** Those are two aspects with respect to the qualifications under the Income Tax Act.

**The Chairman:** What is there, over and above these income tax requirements, that would be required because of the application of Bill S-3 that would not be a duplication?

**Mr. Howard:** If you are asking me about a specific item in a financial statement, as would be set out in the regulations, quite frankly, I cannot foresee that now. I see no conflict with what is required under the Income Tax Act and what is required under this bill.

**The Chairman:** I cannot see your department duplicating the requirements of disclosure under the Income Tax Act.

**Mr. Howard:** We will try to acquire roughly the same disclosure.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know that in some American jurisdictions charitable organizations must disperse all of the income they receive in that year, otherwise there are tax implications if they carry it over.

[Traduction]

équivalente à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. On y a ajouté un chapitre pour traiter des organismes sans but lucratif. La Saskatchewan envisage l'adoption d'une loi semblable au bill S-3.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'en est-il de l'Ontario?

**M. Howard:** En Ontario, c'est toujours l'ancienne loi sur les sociétés qui est en vigueur, mais là aussi, on envisage d'adopter une nouvelle loi pour les sociétés sans but lucratif.

**Le président:** Qu'une société de bienfaisance soit constituée en vertu d'une loi provinciale ou fédérale, elle est toujours tenue de fournir et de divulguer une comptabilité importante aux services fiscaux.

**M. Howard:** C'est exact. Il y a deux ans, votre comité a modifié la Loi de l'impôt sur le revenu, en ce qui a trait à ces organismes de bienfaisance, afin d'exiger une divulgation financière publique plus complète. La présente mesure ne constitue qu'un complément.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'après ce que je comprends, toute société de bienfaisance qui désire se soustraire à l'impôt sur le revenu doit s'inscrire auprès du Service des œuvres de charité du ministère du Revenu. Ces sociétés doivent remplir les formules et se conformer aux exigences; si elles obtiennent un certificat, leurs revenus ne sont pas alors imposables.

**M. Howard:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela s'ajoute aux autres obligations que ces organismes peuvent avoir à remplir et, selon lesquelles ils peuvent délivrer des reçus pour les dons de charité qu'ils ont reçus et que les particuliers peuvent déduire.

**M. Howard:** Il s'agit là de deux aspects en ce qui concerne les conditions requises aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Ces conditions qui sont en sus des exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu, et qui seraient exigées par suite de l'application du bill S-3, ne feraient-elles pas double emploi?

**M. Howard:** Si vous me demandez une rubrique précise d'un état financier, telle qu'énoncée dans les règlements, très franchement, je ne peux rien prévoir à l'heure actuelle. Je ne vois pas de conflit entre ce qui est exigé aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu et de ce qu'il l'est en vertu du présent bill.

**Le président:** Je ne vois pas votre ministère en train de reproduire en double les exigences en matière de divulgation qui existent aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**M. Howard:** En gros nous essaierons d'obtenir la même divulgation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais que dans certains États américains, les organismes de bienfaisance doivent se défaire de tous les revenus qu'ils reçoivent au cours d'une année donnée; dans le cas contraire, en cas de report, il y a des implications en matière d'impôt.

[Text]

**Mr. Howard:** These are recent amendments to the Internal Revenue Code to stop the concentration of wealth in charitable foundations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does that happen in Canada?

**Senator Macnaughton:** Yes. We have the 50, 60, 70, 80 and 90 per cent provisions.

**Mr. Howard:** The amendments this committee made to the Income Tax Act two years ago have the same effect as the recent amendments to the Internal Revenue Code—that is to stop the accumulation of wealth in these non-profit organizations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But you have to expend 90 per cent of your income?

**Mr. Howard:** There are about four classes of non-profit organizations defined under the Income Tax Act and, depending on the character of the corporation, there are variations in the amount of the income that has to be paid out.

**The Chairman:** And it is 90 per cent of the income of the previous year.

**Mr. Howard:** Yes.

**Senator Cook:** The Governor in Council may, under subclause 240(8), allow such organizations as have complained to the committee to continue as previously. Is that right?

**Mr. Martin:** Some of these organizations may be permitted to continue, but I do not think anything should be construed from what has been said so far that any definite decision has been taken in that respect.

**Senator Cook:** It would be a matter for the Governor in Council.

**Mr. Howard:** That is right, on a case-by-case basis. Subclauses (6), (7) and (8) of clause 240 should be taken together. Subclause (6) says that, generally, continuance is mandatory so that we get them all under this one act; subclause (7) states, however, that if a given organization does not want to be continued, it may apply to the Governor in Council for an exemption; and subclause (8), says, in effect, that if the organization is one of those funny nineteenth century special act corporations to which the Canada Corporations Act does not even apply, it may go to the Governor in Council and obtain leave to continue under this act. In other words, it is a catch-all.

**Senator Cook:** But the act, as amended, would give the Governor in Council the discretion to allow these organizations to carry on as they are now?

**Mr. Howard:** Yes. That exemption is under subclause (7) of clause 240. Subclause (8) allows a corporation that is not defined in his law to apply to be continued under this law.

[Traduction]

**M. Howard:** Il s'agit là d'amendements récents à l'Internal Revenue Code qui vise à mettre un frein à la concentration des richesses dans les organismes de bienfaisance.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela se produit-il au Canada?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, nous avons des stipulations de 50, 60, 70, 80, et 90 p. 100.

**M. Howard:** Les amendements que le Comité a apportés à la Loi de l'impôt sur le revenu il y a deux ans ont les mêmes répercussions que les récents amendements apportés à l'International Revenue Code, à savoir de mettre un frein à l'accumulation de richesses par des organismes sans but lucratif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais vous devez dépenser 90% de votre revenu?

**M. Howard:** Il y a environ quatre catégories d'organismes sans but lucratif qui sont définies aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu et, en fonction de la nature de la société, il y a des variations dans le montant de revenu qui doit être payé.

**Le président:** Et il s'agit de 90% du revenu de l'année précédente.

**M. Howard:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Aux termes du paragraphe 240(8), le gouverneur en conseil peut accorder aux organismes qui se sont plaints au Comité une prorogation pour exercer leurs activités comme par le passé, n'est-ce pas exact?

**M. Martin:** Certains de ces organismes peuvent être autorisés à poursuivre leurs activités, mais je ne pense pas que l'on puisse déduire de ce qui a été dit jusqu'ici qu'une décision précise a été prise à cet égard.

**Le sénateur Cook:** Cette question serait du ressort du gouverneur en conseil.

**M. Howard:** C'est exact, si on examine les affaires successivement. Les paragraphes (6), (7) et (8) de l'article 240 doivent être considérés ensemble. Le paragraphe (6) précise qu'en général la prorogation est obligatoire, de sorte que l'on peut tout grouper sous cette loi. Toutefois, le paragraphe (7) précise que si un organisme donné ne désire pas de prorogation il peut demander une exemption au gouverneur en conseil. Le paragraphe (8) stipule, en effet, que si l'organisme est l'une de ces bizarres corporations constituées par une loi spéciale au 19<sup>e</sup> siècle, auxquelles la Loi sur les corporations canadiennes ne s'applique même pas, cet organisme peut s'adresser au gouverneur en conseil et obtenir une prorogation en vertu de cette loi. En d'autres termes, il s'agit d'un fourre-tout.

**Le sénateur Cook:** Toutefois, la loi, telle qu'amendée, accorderait au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire d'autoriser ces organismes à poursuivre leurs activités comme elles le font à l'heure actuelle?

**M. Howard:** Oui. Cette exemption est prévue aux termes du paragraphe (7) de l'article 240. Le paragraphe (8) autorise une corporation qui n'est pas définie dans cette loi à demander une prorogation en vertu de cette même loi.



[Text]

**Senator Macnaughton:** Will you be drafting special forms to be sent out to all of these charitable organizations?

**Mr. Howard:** Yes. In fact, we forwarded to the Clerk of the Committee a set of the kits that Mr. Sparling puts together for the practitioners involved in these laws. Perhaps the committee members could be provided with those kits. Following the passage of this legislation, these organizations would have a five-year period to put their affairs into order and amend their constitution, if necessary, before being subject to the new law.

**Mr. Martin:** I might also say, Mr. Chairman, that we have the amendments to the French version. Presumably we will deal with those next week.

**Mr. Howard:** They correspond to the amendments made this morning to Bill S-2.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Howard, I note that we have now been provided with kits containing the continuation and incorporation forms under the Canada Business Corporations Act. These do not apply to Bill S-3, do they?

**Mr. Howard:** No, senator, but we will be making up almost identical forms for Bill S-3. Probably the greatest difference will be in the colour of the forms.

**The Chairman:** Before adjourning, I should point out to the committee that we will meet again next Wednesday morning, at which time we will consider Bill C-16, to amend the Bank Act and the Quebec Savings Banks Act, and we will take a further look at Bill S-3. Also, it is my hope to table the report of the committee on Bill S-2 on Wednesday next, so that it may be that the committee will want to take a look at it on Wednesday morning.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do we have left to do with Bill S-3, Mr. Chairman? Will there be further representations on that?

**The Chairman:** There may be, but the main point is to satisfy ourselves as to the extent to which the representations we have received for amendment are met by the amendments we have dealt with today. It may be that the committee will want to deal with further submissions.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Rédigerez-vous des formules spéciales pour les expédier à tous ces organismes de bienfaisance?

**M. Howard:** Oui. En fait, nous avons expédié au greffier du comité une série de trousse de travail que M. Sparling rassemble pour les personnes qui s'occupent de ces lois. Peut-être qu'il serait possible d'en fournir aux membres du Comité. A la suite de l'adoption de cette loi, ces organismes auront 5 ans pour mettre leurs affaires en ordre et amender leur constitution si nécessaire, avant d'être assujettis à la nouvelle loi.

**M. Martin:** Monsieur le président, je peux également préciser que nous sommes en possession des amendements à la version française. Il est à présumer que nous nous en occuperons la semaine prochaine.

**M. Howard:** Ils correspondent aux amendements apportés ce matin au Bill S-2.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur Howard, je remarque qu'on ne vous a pas fourni la trousse de travail contenant les formules de prorogation et de constitution en société aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Elles ne s'appliquent pas au Bill S-3, n'est-ce pas?

**M. Howard:** Non Sénateur, mais nous mettrons au point des formules presque identiques pour le Bill S-30. Il est probable que la plus grande différence résidera dans la couleur des formules.

**Le président:** Avant d'ajourner, je dois signaler au Comité que nous nous réunirons de nouveau mercredi prochain dans la matinée et que nous étudierons le Bill C-16, en vue de modifier la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne du Québec. Nous en profiterons pour examiner de nouveau le Bill S-3. J'espère également déposer le rapport du Comité sur le Bill S-2 mercredi prochain, il se peut donc que le Comité désire y jeter un coup d'œil dans la matinée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Que nous reste-t-il à faire en ce qui concerne le Bill S-3, monsieur le président? Fera-t-il l'objet d'autres observations?

**Le président:** C'est possible mais le principal est de voir dans quelle mesure les observations que l'on nous a faites aux fins d'amendement sont satisfaites par ceux que nous avons proposés aujourd'hui. Il est possible que le Comité veuille étudier d'autres rapports.

La séance est levée.

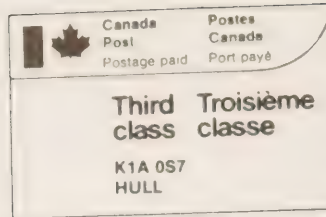












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and  
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du Ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la consommation):*

M. J. L. Howard sous-ministre adjoint;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;  
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et  
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 15, 1978

Le mercredi 15 mars 1978

Issue No. 28

Fascicule n° 28

**Complete Proceedings on Bill C-16, intituled:**  
"An Act to amend the Bank Act and the Quebec  
Savings Banks Act"

**Délibérations complètes sur le bill C-16, intitulé:**  
«Loi modifiant la Loi sur les banques et la Loi sur les  
banques d'épargne du Québec»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
March 8, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Macnaughton, P.C., seconded by the Honourable Senator McIlraith, P.C., for the second reading of the Bill C-16, intituled: "An Act to amend the Bank Act and the Quebec Savings Banks Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Macnaughton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 8 mars 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Macnaughton, C.P., appuyé par l'honorable sénateur McIlraith, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-16, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne du Québec».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Macnaughton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 15, 1978

(35)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-16 "An Act to amend the Bank Act and the Quebec Savings Banks Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning, Molson and Smith (*Colchester*). (14)

*Witness:*

*Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks.

Following Mr. Kennett's opening statement, the Committee proceeded to the examination of the bill.

Following discussion, and upon motion duly put, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment.

At 9:45 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 MARS 1978

(35)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill C-16 «Loi modifiant la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne du Québec».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning, Molson et Smith (*Colchester*). (14)

*Témoin:*

*Ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques.

Après une déclaration préliminaire de M. Kennett, le Comité entreprend l'examen du bill.

Après discussion, et sur motion dûment mise aux voix, il est *décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 9 h 45, le Comité entreprend le prochain sujet de ses travaux.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 15, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-16, intituled: "An Act to amend the Bank Act and the Quebec Savings Bank Act" has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 8, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 15 mars 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-16, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne du Québec» a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 8 mars 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 15, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-16, to amend the Bank Act and the Quebec Savings Banks Act, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the first bill for consideration this morning is Bill C-16, to amend the Bank Act and the Quebec Savings Banks Act, commonly known as the bank extension bill.

We have quite a fair relationship with matters falling under the heading of banking legislation, and Mr. Kennett is not unknown to us, but now he has changed position and is Inspector General of Banks. Previously he was—I don't know if I should say the author but he was the one who knew most about the white paper on banking legislation. He had to endure comments from the chairman from time to time.

Mr. Kennett, the main concern in connection with this bill, has been in relation to clause 2, so would you address yourself to that?

**Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks, Department of Finance:** Yes, Mr. Chairman. I should say, first of all, that it is, as always, a pleasure to be before this committee. I found your report extremely wise and helpful. You certainly settled on all the problems in that paper and I think you discussed them very constructively.

**The Chairman:** I notice that you said that we settled on the problems, not that we settled them.

**Mr. Kennett:** I was very careful to say what I did!

This bill extends the power of banks to do business until April 1, 1979. The interesting clause, I suppose, is under (b). This has been in the legislation since 1954 so it is not new to Parliament.

**Senator Flynn:** It was not in the last time.

**Mr. Kennett:** When the act was extended the last time, from July 1, 1977 until March 31, 1978, that clause was omitted, but with that exception it has been in the legislation since 1954.

This is simply an emergency clause so that if for some reason the legislation were about to terminate and consequently the powers of the banks were about to terminate, and Parliament for some reason or other was suddenly prorogued or could not function, then the power of the banks to do business would be continued. That is a rather important circumstance to be ensured, because if these powers were not continued the banks, under the law, would be required to close their doors.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-16 dont il a été saisi et qui porte sur la Loi modifiant la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne de Québec.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le premier projet de loi que nous étudierons ce matin est le bill C-16, Loi modifiant la Loi sur les banques et la loi sur les banques d'épargne de Québec; ce projet de loi est communément connu sous le nom de bill visant à prolonger les opérations bancaires.

Nous connaissons passablement bien les questions relatives aux banques et aux lois, et M. Kennett ne nous est pas inconnu. Cependant ce dernier est maintenant inspecteur général des Banques. Auparavant, il était, peut-être pas l'auteur, mais celui qui connaissait le mieux le livre blanc sur les banques et les lois. Il a déjà dû occasionnellement, encaisser les remarques du président.

M. Kennett, le principal point en ce qui concerne le bill C-16, porte sur l'article 2; aussi, j'aimerais que vous nous en parliez.

**M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques, ministère des Finances:** Bien, monsieur le président. Sachez d'abord affirmer que c'est toujours un plaisir pour moi de comparaître devant ce comité. J'ai trouvé que votre rapport était extrêmement pertinent et utile. Dans ce document, vous avez certainement cerné tous les problèmes que vous avez, à mon avis, étudiés d'une façon très constructive.

**Le président:** J'ai remarqué ce que vous avez dit: nous avons cerné les problèmes, et non pas que nous les avons réglés.

**M. Kennett:** J'ai pesé mes paroles.

Ce projet de loi prolonge la période où les banques sont autorisées à poursuivre leurs opérations bancaires jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1979. La disposition qui nous intéresse se trouve, je suppose, au paragraphe b). Elle fait partie de ces lois depuis 1954; par conséquent le Parlement la connaît très bien.

**Le sénateur Flynn:** Cette disposition ne se trouvait pas dans la dernière loi modifiant ces deux lois.

**M. Kennett:** Lorsque la loi a été prorogée du 1<sup>er</sup> juillet 1977 au 31 mars 1978, cette disposition avait été omise, mais à cette exception près, elle avait toujours fait partie de la Loi depuis 1954.

Il s'agit tout simplement d'une disposition d'urgence qui permet aux banques de poursuivre leurs opérations si, pour certaines raisons la loi cessait d'être en vigueur et que, pour une raison ou pour une autre, le Parlement se trouvait soudain prorogé ou qu'il se trouvait incapable d'agir d'une certaine façon, les banques resteraient autorisées à faire des affaires, ce qui est heureux, car autrement, elles devraient fermer leurs portes.

[Text]

**Senator Flynn:** I would like you to calculate how this would happen. Suppose Parliament were to sit, say, 10 days in March and then adjourn on March 15, how would you calculate the 60 days?

**Mr. Kennett:** Well, first of all, these days are sitting days, and I think it is very important to note that the bill specifies sitting days. Twenty sitting days represent more or less a month of sitting days, so if Parliament sat for anything less than about a full month, this clause would come into force in those circumstances. Similarly, let us assume—and this is what this clause seems to assume—that Parliament were prorogued or ceased to sit, then the banks would continue to carry on business until the sixtieth sitting day of the next session of Parliament.

**Senator Flynn:** And if Parliament adjourns for Easter after sitting 15 days in March, then the sixtieth sitting day would not operate if there was no prorogation.

**Mr. Kennett:** Yes, it would.

**Senator Flynn:** Because it would be an easy trick for the government, for instance, to prolong the delay or the application of the act for another six months, at least.

**Senator McIlraith:** Three months—60 days.

**Senator Flynn:** You don't have to come back right away. You adjourn for a month, and then you have another adjournment for the summer, and it could easily go into the fall.

**The Chairman:** You mean you push your termination date back?

**Senator Flynn:** I think it provides a very elastic formula, and the idea, of course, is for Parliament to tell the government to bring in legislation in time to replace the existing legislation which is supposed to last only five years.

**The Chairman:** Ten years.

**Senator Flynn:** All right, say ten years. That is long enough. It proves my point.

**Senator Molson:** I do not think a delay would make much difference, Mr. Chairman. All they are allowed to do is go on doing what they have been doing so far. There is nothing startling in that sense; it is just an extra delay.

**The Chairman:** Senator Flynn, is your point that the effect might really be to extend that date of April 1, 1979 to a later date?

**Senator Flynn:** First of all, I am not sure that this is the way to do it; and, second, we now at least know what can happen, and that is what I wanted to find out. Apparently, it could easily be six months, as I have suggested.

**Senator Cook:** But the results of not having the flexibility could be disastrous.

**The Chairman:** Oh, yes.

**Senator Flynn:** The last time we said it would end on March 31, 1978, and that was it: it was clear; it was precise.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais que vous effectuez ce genre de calcul. Supposons que le Parlement siège 10 jours en mars et ajourne le 15 mars, comment feriez-vous pour calculer les 60 jours?

**M. Kennett:** Tout d'abord, ces jours sont des jours de sessions et je pense qu'il est très important de noter que ce projet de loi porte sur les jours de sessions. Vingt jours de session, représentent plus ou moins un mois; par conséquent, si le Parlement siège pendant moins d'un mois, cet article entrerait en vigueur. Parallèlement, supposons, c'est ce que suppose cette disposition, que le Parlement se prorogeait ou cessait de siéger, les banques poursuivraient leurs opérations jusqu'au soixantième jour de la session suivante du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Et si le Parlement ajournait pendant les vacances de Pâques après avoir siéger 15 jours en mars, le soixantième jour de séance serait impossible à déterminer s'il n'y avait pas de prorogation.

**M. Kennett:** Oui, ce serait possible.

**Le sénateur Flynn:** Parce qu'il serait très facile pour le gouvernement de prolonger, par exemple, le délai ou l'application de la loi pendant, au moins, un autre six mois.

**Le sénateur McIlraith:** Trois mois . . . 60 jours.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est pas nécessaire de revenir immédiatement. Vous ajournez pendant un mois et ensuite il y a l'ajournement pendant l'été, ce qui pourrait facilement nous mener jusqu'en automne.

**Le président:** Vous voulez dire que vous reculez la date finale?

**Le sénateur Flynn:** Je pense que nous avons là une formule très souple, il s'agit, bien sûr, pour le Parlement, de dire au gouvernement de présenter le projet de loi à temps, afin de modifier la loi actuelle qui est censée être en vigueur pendant seulement cinq ans.

**Le président:** Pendant dix ans.

**Le sénateur Flynn:** Très bien, disons dix ans. C'est une période assez longue qui prouve ce que j'avance.

**Le sénateur Molson:** Je ne pense pas qu'un retard changerait quoi que ce soit, monsieur le président. Tout ce qui leur est permis, c'est de poursuivre leurs opérations comme auparavant. Il n'y a rien de renversant à cela. Il ne s'agit que d'un retard. Un retard supplémentaire.

**Le président:** Sénateur Flynn, voulez-vous dire que ce projet de loi pourrait avoir comme conséquence de proroger la période se terminant le 1<sup>er</sup> avril 1979?

**Le sénateur Flynn:** Premièrement je ne suis pas sûr si c'est la façon de procéder et, deuxièmement, nous savons actuellement ce qui peut advenir et c'est ce que je voulais savoir. Apparemment, cette période pourrait être de six mois, come je l'ai mentionné.

**Le sénateur Cook:** Cependant en l'absence de dispositions aussi souples, les résultats pourraient être désastreux.

**Le président:** Oh oui.

**Le sénateur Flynn:** La dernière fois que nous avons stipulé que les opérations se termineraient le 31 mars 1978, elles se sont terminées à cette date; c'était clair et précis.



[Text]

**The Chairman:** But it might not have provided complete coverage.

**Senator Flynn:** Of course, if we had had dissolution a month ago; but that is always possible.

**The Chairman:** Do you have anything further to add, Mr. Kennett?

**Mr. Kennett:** No, sir.

**The Chairman:** Shall I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Approved. Thank you, Mr. Kennett.

The Committee proceeded to the consideration of other business.

[Traduction]

**Le président:** Cette disposition n'aura peut-être pas couvert entièrement cette période.

**Le sénateur Flynn:** Bien sûr. Si la Chambre s'était prorogée un mois auparavant; c'est cependant toujours une possibilité.

**Le président:** Avez-vous d'autres commentaires à formuler.

**M. Kennett:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Dois-je faire rapport du projet de loi, sans modification.

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adopté. Merci monsieur Kennett.

Le comité passe à l'étude d'autres questions à l'ordre du jour.

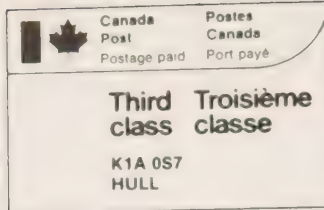












If undelivered, return COVER ONLY to:

Printing and Publishing  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Department of Finance:

Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks.

Ministère des Finances:

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 15, 1978

Le mercredi 15 mars 1978

Issue No. 29

Fascicule n° 29

**Sixth Proceedings on:**

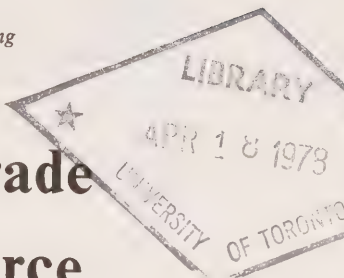
The study of the *subject matter*  
of Bill C-13  
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

**Sixième fascicule concernant:**

L'étude de l'*objet* du  
Bill C-13  
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES  
SUR LES COALITIONS)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseau	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:  
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to  
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or  
in consequence thereof”, in advance of the said Bill  
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 15, 1978

(36)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:45 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning, Molson and Smith (*Colchester*). (14)

*In attendance:* Mr. R. J. Cowling and Mr. John F. Lewis, Advisors to the Committee.

*Witnesses:*

*Canadian Construction Association:*

Mr. Henry de Puyjalon, President;

Mr. Ian MacInnes, Chairman, Task Force on Competition Policy;

Mr. Bill Nevins, Chief Economist;

Mr. Barry Gander, Legislative Advisor; and

Mr. Keith Sanford, Tax Consultant.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 10:50 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 MARS 1978

(36)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui, à 9 h 45:

L'étude de l'objet du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly, (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning, Molson et Smith (*Colchester*). (14)

*Aussi présents:* M. R. J. Cowling et M. John F. Lewis, Conseillers du Comité.

*Témoins:*

*L'Association canadienne de la construction:*

M. Henry de Puyjalon, président;

M. Ian MacInnes, président, Groupe d'étude sur la politique de concurrence;

M. Bill Nevins, économiste en chef;

M. Barry Gander, conseiller législatif; et

M. Keith Sanford, expert sur l'impôt.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogatoire des témoins avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 10 h 50, le Comité passe à l'étape suivante de ses travaux.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 15, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.45 am. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, in respect of Bill C-13 we have before us this morning the Canadian Construction Association. Mr. de Puyjalon, would you introduce your group?

**Mr. Henry de Puyjalon, President, Canadian Construction Association:** Mr. Chairman, with me today are Ian MacInnes, chairman of our task force on competition policy, who is a businessman from Halifax; Mr. St. John, our general counsel; Mr. Nevins, our chief economist; Mr. Gander, our legislative adviser; and Mr. Sanford, our tax consultant.

I wish to thank your committee for inviting us hearing our views on this legislation. Without further ado I would ask Mr. MacInnes, who has spent several years chairing the task force, to present in his own words his attitudes and perceptions of this bill and its impact on the economy.

**Mr. Ian MacInnes, Chairman, Task Force on Competition Policy, Canadian Construction Association:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, in considering legislation such as this, one asks why the construction industry is interested and involved in discussing the Competition Act and so forth, when we think we are actually working in a pretty competitive industry most of the time. Basically, the Canadian Construction Association today is interested in all things that affect the on-going economy of this country, because if the economy is running well then so are we. We have work, we are busy, and that is the way we like to be. That is what aroused our interest in this bill.

Subsequently, we formed a task force made up of people from the construction industry from coast to coast to review the subject. If you keep in mind that the construction industry is made up of general contractors, trade contractors, builders, manufacturers and suppliers—big and small and many thousands in number—you will understand that we have a great mixture of people involved in this industry. So we think that when we put together a task force we get a pretty good mix of opinion, and we come to what we think are good conclusions in any case.

With respect to the bill we first looked at, which is Bill C-42, the preview to that was really taken from the book "Dynamic Change." We went through that book and we attended a seminar or two and discussed the subject with the authors of the book. We questioned the authors about some of their findings.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 mars 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour étudier le contenu du bill C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, relativement au Bill C-13, nous avons avec nous ce matin l'Association canadienne de la construction. M. de Puyjalon, voulez-vous présenter votre groupe?

**M. Henry de Puyjalon, président, Association canadienne de la construction:** Monsieur le président, je vous présente M. Ian MacInnes, président de notre groupe de travail sur la politique de la concurrence, qui est un homme d'affaires de Halifax; M. St. John, notre avocat; M. Nevins, notre économiste en chef; M. Gander, notre conseiller législatif et M. Sanford, notre expert-conseil en fiscalité.

Je désire remercier votre Comité de nous avoir invités et d'écouter nos opinions relativement à cette loi. Sans plus de cérémonies, je vais demander à M. MacInnes, qui a présidé pendant plusieurs années le groupe de travail, de présenter, selon ses propres termes, sa position et son opinion relativement à ce bill et à ses répercussions sur l'économie.

**M. Ian MacInnes, président, groupe de travail sur la politique de la concurrence, Association canadienne de la construction:** Je vous remercie monsieur le président. Tout d'abord, en examinant une loi de la sorte, on se demande pourquoi l'industrie de la construction s'intéresse et participe à la discussion de la Loi sur la concurrence, etc., alors que nous estimons travailler en fait dans une industrie qui est la plupart du temps très concurrentielle. Fondamentalement, l'Association canadienne de la construction s'intéresse aujourd'hui à tout ce qui a des répercussions sur l'économie du pays car, lorsque celle-ci se porte bien, il en est de même pour nous. Nous avons du travail, nous sommes occupés et c'est ce que nous recherchons. C'est ce qui a suscité notre intérêt pour ce bill.

Ensuite, nous avons formé un groupe de travail constitué de personnes appartenant à l'industrie de la construction, provenant de toutes les parties du pays, en vue d'étudier la question. Songez seulement que l'industrie de la construction est constituée de plusieurs milliers d'entrepreneurs généraux, d'entrepreneurs commerciaux, de constructeurs, de fabricants et de fournisseurs, grands et petits. Vous comprendrez donc que cette industrie concerne une multitude de gens. Lorsque nous réunissons un groupe de travail, nous obtenons donc un mélange satisfaisant d'opinions et aboutissons à ce que nous croyons être de bonnes conclusions dans tous les cas.

En ce qui concerne le Bill C-42 que nous avons tout d'abord examiné, la documentation de base provenait en fait du livre intitulé «Évolution dynamique». Nous avons lu ce livre, assisté à un séminaire ou deux, et discuté du sujet avec les auteurs. Nous les avons questionnés sur certaines de leurs conclusions.



## [Text]

I guess when people are put together to write a report or review, many times, unfortunately—and I think it was the case with respect to “Dynamic Change”—they are given very narrow guidelines, a narrow scope, within which they can work, study and make a report.

I think that is quite evident in this case, if you pay attention to what some of the authors have said since that book was printed. It is unfortunate, if you go to the time and trouble to appoint people to work on a task force, or write a report or do a study, and then do not give them fair latitude in which to cover the ground thoroughly.

I should like to take a moment to refer to some remarks of Dr. Skeoch, one of the authors of the book. He has written an extensive criticism of Bill C-42, and in a letter to the *Globe and Mail* he notes that Bill C-13 is only marginally better than Bill C-42. In his letter to the *Globe and Mail* he discussed the performance of the Department of Consumer and Corporate Affairs, and whether changes therein had substantially led to the “ineffectiveness and inconsistency of policy, and to the lack of intra-governmental influence.”

He says that this argument, although plausible at first reading, is not convincing, and he goes on to say that the performance of the Department of Consumer and Corporate Affairs is not really much worse than that of the Departments of Labour and Agriculture, both of which have had infrequent changes in ministerial tenure and little in departmental reorganization. Dr. Skeoch says this:

The malaise runs much deeper. What has happened in recent years in many departments is that the scope of government intervention in the economy and our society has been extended very substantially. Merely to describe the programs of federal and provincial agricultural assistance and control would require a very thick volume, if indeed, one volume would be sufficient. A similar condition holds for welfare programs, assistance and control for business and industry, for the spreading reach of “competition policy”, and for other departments as well.

He quotes from the “Report of the Task Force on Antitrust Immunities” as follows:

Federal agricultural regulation is one of the most complex regulatory schemes the mind of man has yet devised. Aimed at such diverse goals as assuring an adequate supply of milk, raising producer income, achieving and maintaining orderly marketing conditions, and preventing excessive price levels, the agricultural regulatory programs have generated a maze of complex rules and regulations almost impenetrable by intelligent laymen.

Further on in his letter Dr. Skeoch says that:

The first, and basic, requirement of more effective departmental and ministerial performance is to reduce drastically the scope and depth of government intervention in the economy. And this applies with special force to the

## [Traduction]

Lorsque des gens sont désignés ou réunis pour rédiger un rapport ou une étude, trop fréquemment, et je crois que cela a été le cas pour l’«Évolution dynamique», on leur fixe des directives très étroites, ainsi qu’un cadre restreint dans lequel ils peuvent travailler, étudier et faire un rapport.

Je crois que cela est très évident dans le cas qui nous préoccupe, si vous prêtez attention à ce qu’ont déclaré certains des auteurs depuis que le livre a été imprimé. Si vous consacrez le temps et prenez la peine de désigner des gens pour travailler dans un groupe de travail, rédiger un rapport ou faire une étude, il est regrettable de ne pas leur fournir toute la latitude voulue pour couvrir le sujet de façon approfondie.

Je désirerais consacrer quelques instants à certaines remarques de M. Skeoch, l’un des auteurs du livre. Il a écrit une critique vraiment approfondie du Bill C-42 et, dans une lettre adressée au *Globe and Mail*, il note que le Bill C-13 n’est que très légèrement supérieur au Bill C-42. Dans sa lettre adressée au *Globe and Mail*, il traite du ministère de la Consommation et des Corporations, de la question de savoir si les modifications apportées ont essentiellement abouti à «l’inefficacité et à l’illogisme de la politique ainsi qu’à l’absence d’influence au sein du gouvernement».

Il reconnaît que, si à première lecture, cet argument semble plausible, il n’en est pas pour autant convainquant et il poursuit en disant que les réalisations du ministère de la Consommation et des Corporations ne sont pas, à vrai dire, pires que celles du ministère de l’Emploi, que celles du ministère de l’Agriculture, qui ont peu changé de ministre et qui n’ont pas dû faire face à une réorganisation ministérielle. M. Skeoch déclare:

Le malaise est plus profond. Ce qui s’est passé au cours des dernières années dans plusieurs ministères, c’est que la portée de l’intervention des pouvoirs publics dans l’économie et dans notre société a été substantiellement étendue. Ne serait-ce que pour décrire les programmes provinciaux et fédéral d’aide et de contrôle de l’agriculture, il faudrait un épais volume et on peut se demander s’il y suffirait. On peut en dire autant des programmes de bien-être, d’assistance et de contrôle des affaires et de l’industrie, ainsi que de l’application étendue de la «politique de la concurrence» et des autres ministères.

Citant le «Report of the Task force on Antitrust immunities» il déclare:

Le règlement fédéral sur l’agriculture est l’un des textes réglementaires les plus complexes que l’on ait pu concevoir jusqu’à présent. Il porte en effet sur des questions aussi diverses que la garantie d’une offre suffisante de lait sur l’élévation des revenus des producteurs, sur la permanence de conditions de commercialisation harmonieuses, sur la prévention en matière de fluctuation des niveaux des prix, sur les programmes réglementant le secteur agricole qui ont entraîné l’élaboration d’une quantité de règlements complexes, que l’homme de la rue, même intelligent, ne pourrait comprendre.

Plus loin dans sa lettre M. Skeoch ajoute:

La condition fondamentale pour améliorer le travail des ministères est de restreindre le plus possible l’intervention des pouvoirs publics dans le secteur économique. Cela s’applique tout particulièrement aux lois actuellement

[Text]

emerging pattern of legislation in the area of "competition policy".

That is all from the letter of Dr. Skeoch, and certainly that man is probably as knowledgeable on the subject as most of us, if not all of us, since he worked on that book and has had a great interest in the subject for a long time. Yet one wonders that that did not really appear in the writings of the book. Quite frankly, the reason that some of those things do not appear is, as I stated earlier, the narrow guidelines within which those gentlemen had to work in preparing that text.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Who set those guidelines?

**Mr. MacInnes:** I assume the people who put these gentlemen together as co-authors to prepare this text.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was that the Department of Consumer and Corporate Affairs?

**Mr. MacInnes:** I would assume so.

**The Chairman:** It may have been part of his instructions on his retainer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** From the Department of Consumer and Corporate Affairs?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. R. J. Cowling, Adviser to the Committee:** Do you think the logical conclusion from Dr. Skeoch's "Dynamic Change" report was really that there should be no change at all in the legislation?

**Mr. MacInnes:** It is hard to say, really. There possibly is room for change. Let us look at why and what, and where we are going. First, why Bill C-13, which is really C-42 in slightly modified form? If you are going to have a piece of legislation brought forward, I think one has to ask why do we have this legislation; what is it going to do? We tried to find out the reason for Bill C-42 when it was first brought forward, and we could not find a logical answer. A couple of the answers that were given to us, which I do not think I like very much, was, first, "Well, no other department is doing anything in this field and therefore we feel we should do something." That is really not a good reason for bringing forth legislation.

**Senator Flynn:** That is an obvious reason for me. It is a true one, anyway.

**Mr. MacInnes:** Sitting out there in the field and wondering what we are going to do for a living, doesn't go over too well with me. The other suggestion, or reason, or whatever, that seemed to come through was: "Well, you guys in business are a bunch of bad actors in many ways and we haven't been able to get you. So, by God, obviously you must be guilty; and if we haven't been able to get you, there is something wrong with the legislation, so we had better rewrite the book." I am afraid I do not go along with that reason either. The existing laws are not that bad. In fact—

[Traduction]

élaborées dans le domaine de la «politique de la concurrence».

C'est ce que l'on peut dire de la lettre de M. Skeoch et il ne fait aucun doute qu'il est fort probablement de nous tous celui qui connaît le sujet, puisqu'il a en effet contribué à cet ouvrage et de plus qu'il s'intéresse de longue date à ce sujet. Néanmoins, on se demande pourquoi ces idées ne sont véritablement exposées dans le livre. Franchement, la raison pour laquelle certaines d'entre elles n'ont pas été reprises, comme je l'ai dit déjà, c'est que les rédacteurs ont dû, pour la rédaction du texte, se plier à des directives étroites.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qui a établi ces directives?

**M. MacInnes:** Je crois qu'il s'agit des responsables qui ont demandé aux auteurs de rédiger le texte.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agit-il du ministère de la Consommation et des Corporations?

**M. MacInnes:** Je crois que oui.

**Le président:** Il est possible que ces directives leur aient été imposées.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par le ministère de la Consommation et des Corporations?

**Le président:** Oui.

**M. R. J. Cowling, conseiller auprès du comité:** Croyez-vous que la conclusion logique que l'on puisse tirer à propos du rapport sur l'«évolution dynamique», c'est qu'il ne faudrait réellement rien modifier dans la loi?

**M. MacInnes:** Ce n'est vraiment pas facile à dire. On pourrait peut-être apporter certaines modifications. Examinons pourquoi, comment et où nous allons les apporter. En premier lieu, pourquoi le projet de loi C-13 est-il, mis à part certaines légères modifications de forme, le même que le projet de Loi C-42? Si vous voulez mettre en vigueur une loi, je crois qu'il faut se poser la question de son utilité et de ses effets. Nous avons essayé de découvrir la raison du projet de loi C-42, lorsqu'il a été présenté pour la première fois et nous n'avons pu trouver une réponse logique. On nous a donné quelques réponses, que je n'ai personnellement pas beaucoup aimées. Premièrement on nous a dit: «à vrai dire aucun autre ministère n'a rien fait dans ce domaine et, en conséquence, nous pensons que nous devons faire quelque chose». On ne peut pas dire qu'il s'agisse là d'une bonne raison pour proposer une loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est pour ma part une raison évidente. C'est une vraie raison, de toute façon.

**M. MacInnes:** Pour ma part je n'aime pas trop me tourner les pouces et me demander ce que je vais faire pour gagner ma vie. L'autre hypothèse ou raison, ou peu importe comment on peut l'appeler, était: Vous, du monde des affaires, êtes, à plus d'un titre, de mauvais comédiens et nous n'avons réussi à vous coïncer. Vous devez donc être coupables et nous ne sommes pas parvenus à vous coïncer, c'est que la loi est déficiente, ce qui nous donne une bonne raison pour la réécrire. Je crains d'être en désaccord avec cette raison également, les lois en vigueur ne sont pas mauvaises. De fait...



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Did they not give you any better reason than that?

**Mr. MacInnes:** Quite, frankly, they did not.

**Senator Flynn:** Those may be the reasons which those drafting the legislation dreamed up.

**Senator Laird:** I think Senator Flynn has given the real reason.

**Mr. MacInnes:** Unfortunately, no matter what we do in the world, there is no way that we can achieve perfection at anything. Unfortunately—

**The Chairman:** You are questioning the ability of the Department of Consumer and Corporate Affairs to achieve that?

**Mr. MacInnes:** Oh yes.

**Senator Lang:** Such heresy!

**Mr. MacInnes:** I would perhaps question the logic of having that department. Perhaps they might spend some time with some of the crown corporations which, according to the news media, have been caught doing some strange, weird and wonderful things. If the President of Air Canada travels worldwide to rationalize air traffic agreements and fix prices, that hardly is a fair way of doing business. If we have people that we are paying off to entice them to buy an atomic reactor, or we fix the price of uranium, that too can be questioned. We have a lot of things that are not quite right or quite perfect. I do not think that we need to rewrite the Competition Act to clear up those kinds of problems. I think we have good laws, and we can certainly be taken to task when we step out of line.

So we did not find any reason why. We said, "Well, God forbid, if we are going to have it, what is it going to do to us?" Quite frankly, what we think it is going to do is, as Dr. Skeoch says, add ever more confusion to the business community. It is certainly going to create far greater government intervention in business decisions and where we are going. We have had enough destruction of incentives in this country, and this will only further that destruction.

**Senator Flynn:** Would you cite, as an example, the intervention of Mr. Bertrand in the proposed acquisition of Nordair by Air Canada—his appearance before the Transport Commission.

**Mr. MacInnes:** I do not really know why Air Canada needs Nordair, unless—

**Senator Flynn:** I mean his intervention before the Transport Commission. He is not acting as the commissioner now. He is intervening before another board, which has the authority to say whether or not it is a good thing for Air Canada to acquire Nordair.

**Mr. MacInnes:** The powers within that department are quite far-reaching.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Even now?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne vous ont-ils pas donné de meilleures raisons que cela?

**M. MacInnes:** A vrai dire, non.

**Le sénateur Flynn:** Il est possible que ceux qui avaient pour mission de rédiger la loi les aient rêvé.

**Le sénateur Laird:** Je crois que le sénateur Flynn a donné la véritable raison.

**M. MacInnes:** Malheureusement, peu importe ce que nous fassions, il est illusoire d'essayer d'aboutir à la perfection. Malheureusement...

**Le président:** Vous mettez en doute la capacité du ministère de la Consommation et des Corporations à l'atteindre?

**M. MacInnes:** Oh! Oui.

**Le sénateur Lang:** Quelle hérésie!

**M. MacInnes:** Je remettrais probablement même en question l'existence de ce ministère. Il pourrait peut-être consacrer du temps à certaines sociétés d'État qui, si l'on en croit le media, ont été surprises en train de faire des choses étranges, bizarres et merveilleuses. Si le président d'Air Canada se déplace dans le monde entier pour rationaliser les ententes sur la circulation aérienne et fixer les tarifs, ce n'est guère indiqué pour faire des affaires. Rémunérer des gens pour les inciter à acheter un réacteur atomique, ou fixer le prix de l'uranium, cela également peut être remis en question. Il y a beaucoup de choses qui ne sont pas tout à fait correctes ni tout à fait parfaites. Je ne pense pas que nous ayons besoin de rerédiger la Loi sur la concurrence pour régler ce genre de problème. Je pense que nous avons de bonnes lois et que nous pouvons être rappelés à l'ordre lorsque nous nous en écartons.

Donc, nous n'avons pas trouvé de raisons. Nous avons dit: Dieu nous pardonne, si nous le faisons quand même, que va-t-il nous arriver? Honnêtement, ce qui d'après vous va se produire, c'est que, comme l'a dit M. Skeoch, la confusion va grandir d'autant plus dans le milieu des affaires. Cela va certainement, entraîner encore davantage l'intervention du gouvernement dans les décisions commerciales et dans notre orientation. Les stimulants ont déjà suffisamment été détruits dans ce pays, et cela ne ferait qu'augmenter cette destruction.

**Le sénateur Flynn:** Citeriez-vous, à titre d'exemple, l'intervention de M. Bertrand à propos du projet d'achat de Nordair par Air Canada, sa comparution devant la Commission des transports.

**M. MacInnes:** Je ne vois vraiment pas pourquoi Air Canada a besoin de Nordair, à moins que...

**Le sénateur Flynn:** Je parle de son intervention devant la Commission des transports. Il ne fait pas office de commissaire à l'heure actuelle. Il intervient actuellement devant une autre commission qui a le pouvoir de dire si c'est une bonne chose qu'Air Canada achète Nordair.

**M. MacInnes:** Les pouvoirs de ce ministère sont très étendus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Même maintenant?

[Text]

**Mr. MacInnes:** Right now. As a matter of fact, I think the *Financial Post* covered that quite well.

**The Chairman:** That is the issue of March 11.

**Mr. MacInnes:** Yes. I found it a little bit frightening.

**Senator Flynn:** Mr. Bertrand is acting as though Bill C-13 is already in force.

**Mr. MacInnes:** That little report in the *Financial Post*, quite frankly, is frightening to me, to know that that amount of power is in the hands of a person in a department. It frightens me that Bill C-13 expands that considerably. I think it is extremely bad.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I have a copy of the *Financial Post* article. It is sufficiently alarming that perhaps the members of the committee might like to read it. It is perhaps appropriate that it should be done right now.

**The Chairman:** Senator Lang, you have a good reading voice. Would you like to read it into the record?

**Senator Lang:** It is entitled "A mandarin with power—and no boss." There is a secondary heading: "Robert Bertrand: Acting as if Bill C-13 were law." It is written by Robert Jamieson.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Which issue?

**Senator Lang:** The *Financial Post* of March 11. It says:

WHO IS THE BIGGEST—and most powerful—of them all?

If we're talking about the Ottawa mandarins, businessmen would answer "Robert J. Bertrand." A former Montreal lawyer, consultant to governments, civil servant and law teacher, Bertrand had a distinguished academic career which covered Assumption College, University of Montreal, London School of Economics and Harvard. But his source of power is his position as director of investigation and research under the Combines Investigation Act which he assumed in 1974. He wears a second and less important hat as assistant deputy minister at Consumer & Corporate Affairs.

Bertrand is due to face one test in the near future. Having intervened in the hearings expected to be held by the Transport Commission into the proposal of Air Canada to buy Nordair Ltd., he has crossed over the lines of federal regulation.

It is believed that this issue will be raised with some vigour at the hearings. What need is there for the representatives of the office set up under the Combines Act to intervene with an expert and long-experienced hearing group which is well accustomed to considering the public interest? Especially when the acquiring company is not only tightly regulated by a government body, but is also wholly owned by the government.

These are the questions that will likely be pursued.

[Traduction]

**M. MacInnes:** En ce moment même. En fait, je pense que le *Financial Post* a très bien traité la question.

**Le président:** Dans le numéro du 11 mars?

**M. MacInnes:** Oui. J'ai trouvé l'article un peu effrayant.

**Le sénateur Flynn:** M. Bertrand agit comme si le bill C-13 était déjà en vigueur.

**M. MacInnes:** Le rapport du *Financial Post* me semble assez effrayant, quand on apprend qu'un fonctionnaire peut détenir autant de pouvoir. Que le bill C-13 les étende encore me fait peur. Je pense que ce n'est pas bon.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, j'ai un exemplaire de l'article du *Financial Post*. Il est assez alarmant pour que les membres du Comité aient peut-être envie de le lire. On pourrait le faire maintenant.

**Le président:** Sénateur Lang, vous avez une bonne voix. Pourriez-vous donc le lire pour qu'il figure au compte rendu?

**Le sénateur Lang:** Il est intitulé: Un mandarin puissant... et pas de patron. En dessous, il y a une seconde en-tête: «Robert Bertrand: agit comme si le bill C-13 avait déjà été adopté». L'auteur en est Robert Jamieson.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel numéro est-ce?

**Le sénateur Lang:** Le *Financial Post* du 11 mars. Voici l'article en question:

QUI EST LE PLUS IMPORTANT—et le plus puissant des mandarins?

Si l'on parle des mandarins d'Ottawa, tous les hommes d'affaires sont d'accord pour citer Robert J.-B. Bertrand. Ancien avocat montréalais, avocat-conseil du gouvernement, fonctionnaire et professeur de droit, Bertrand a fait des études brillantes qui l'ont conduit dans les institutions suivantes: Collège de l'Assomption, Université de Montréal, London School of Economics et l'université Harvard. Mais son pouvoir tient au poste qu'il occupe comme directeur d'enquête et de recherche en application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, poste qu'il a assumé en 1974. Il occupe une deuxième fonction moins importante, celle de sous-ministre adjoint au ministère de la Consommation et des Corporations.

Bertrand va bientôt se trouver mis à l'épreuve. Étant intervenu dans les auditions que la Commission des Transports devait tenir sur le projet d'achat de Nordair par Air-Canada, il a passé outre aux directives de la réglementation fédérale.

Il y a tout lieu de croire que cette question sera énergiquement soulevée lors des auditions. Quel besoin ont les représentants du bureau créé aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions d'intervenir auprès d'un groupe d'experts expérimentés habitués à tenir compte de l'intérêt public? Surtout lorsque la société qui se porte acquéreur est non seulement étroitement réglementée par un organisme d'État, mais appartient encore complètement à ce dernier.

Voilà les questions qui seront probablement abordées.



## [Text]

Bertrand enjoys a position which is different from that of most civil servants. As an assistant deputy minister, he has a "boss." But as director of investigation and research he acts directly under the legislation and has indeed no superior. No one to tell him, "No, don't do this, it's contrary to what the government plans for the economy."

His predecessor, D. W. H. Henry, who had the respect of the business community, took the view that he need not intervene in cases where the parties were regulated by another public body, even if this were a provincial body.

Yet Bertrand offered his testimony to the Ontario Securities Commission back in July, 1976, when it held hearings on the proposal to enforce competitive commission rates on brokers—which it didn't do, despite the advocacy of Bertrand and his team. This was clearly something within provincial jurisdiction and Bertrand's intervention could well have caused a provincial-federal government flareup if ministers had been so minded.

Another intervention into a regulated industry is the investigation and hearings Bertrand initiated on his case for splitting Northern Telecom Ltd. from Bell Canada... Damage can be done even if he fails to win his point because hearings will last most of this year, which is perhaps critical in the international growth of Northern. Whatever may be the short-term value to telephone subscribers, this has clearly been considered not to be worth pursuing by the bodies which have regulated Bell over the years and have investigated the relations between Bell and Northern. Bertrand is also intervening in the Bell rate hearings and in the Canadian National-Canadian Pacific case to require Bell to allow them to interconnect with its system.

The case won't, of course, cost as much as that to separate Western Electric from the Bell system in the U.S. which is expected to take 10 years and cost \$1 billion. But it will be substantial, and the ultimate effect on the company's business—and on its employment powers—is difficult to estimate.

These are not the first appearances before regulatory boards. Bertrand records them all in his annual reports. But they appear to be growing in importance and vigour. And some businessmen are beginning to wonder if he is beginning to work on the principles set out in the Competition Act, which currently is in the form of a rewritten draft, C-13, which hasn't a hope of becoming law in this Parliament—if, as is assumed, we are into a general election fever period.

If C-13 is enacted in its present form, all doubt about Bertrand's powers to intervene in hearings of other bodies will be gone. And between his activities and those of the

## [Traduction]

Bertrand occupe un poste qui est différent de celui de la plupart des fonctionnaires. En tant que sous-ministre adjoint il n'a pas de patron. Mais en tant que directeur d'enquête et de recherche, il applique directement la loi et n'a pas de supérieur. Il n'y a personne pour lui dire: «Non, ne faites pas ça, c'est contraire à ce que prévoit le gouvernement pour l'économie».

Son prédécesseur, D. W. H. Henry, qui était respecté du monde des affaires, estimait ne pas avoir besoin d'intervenir dans le cas où les parties en cause étaient réglementées par un autre organisme public, même s'il s'agissait d'un organisme provincial.

Cependant, M. Bertrand a témoigné devant «Ontario Securities Commission» en juillet 1976, lorsqu'elle a tenu des auditions sur le profit d'application des taux concurrentiels de la commission aux courtiers, projet qui n'a pas eu de suite malgré les conseils de M. Bertrand et de son équipe. La question était nettement du ressort provincial et l'intervention de M. Bertrand aurait fort bien pu causer un conflit provincial-fédéral si les ministres y avaient été disposés.

Comme autre intervention dans l'industrie réglementée on peut citer l'enquête et les auditions que M. Bertrand a lancées de son propre chef pour séparer la société Northern Telecom ltée de Bell Canada. Un préjudice peut s'ensuivre même s'il échoue dans son entreprise parce que les auditions dureront la majeure partie de l'année, ce qui risque de nuire à la croissance internationale de la Northern. Quelque soit l'avantage à court terme pour les abonnés du téléphone, la question n'a pas semblé devoir être poursuivie par les organismes qui réglementent Bell Canada depuis des années et qui ont fait enquête sur les relations existant entre Bell Canada et la Northern. Bertrand intervient également dans les auditions sur les tarifs de Bell et dans l'affaire Canadian National-Canadian Pacific pour demander à Bell de leur permettre de se raccorder à son réseau.

Cette affaire ne coûtera pas autant que la séparation de Western Electric du réseau de Bell aux États-Unis, qui doit s'échelonner sur dix ans et coûter \$1 milliard. Mais les frais en seront tout de même appréciables, et il est difficile d'en évaluer l'effet sur l'activité de la société et sur sa capacité d'emploi.

Ce ne sont pas ces premières comparutions devant des organismes de réglementation. Bertrand les énumère toutes dans ses rapports annuels. Mais il semble qu'elles prennent de l'importance et de la vigueur. Certains hommes d'affaire commencent à se demander s'il ne commence pas à fonctionner selon les principes énoncés dans la loi sur la concurrence qui revêt actuellement la forme d'un projet de loi reformulé, le bill C-13, lequel ne sera vraisemblablement pas adopté par le Parlement actuel et si, comme on le présume, nous ne sommes pas en pleine période de fièvre électorale.

Par ailleurs, l'Adoption éventuelle du Bill C-13 dans sa forme actuelle supprimera tout doute quant aux pouvoirs d'intervention de Bertrand dans des auditions d'autres

## [Text]

commission to which he reports, the power of veto on business decisions and activities will be greatly enhanced. Indeed, even an appeal to cabinet won't allow any variation of an order: all the cabinet will be able to do is throw it back to the commission.

Incidentally, Bertrand takes a new title under the proposed revisions of the Act, "Competition policy Advocate," which gets mighty close to making him a sort of official Ralph Nader. And with this new title and probable doubling of his professional staff (he had 119 at March 31 last year), business groups are beginning to fear they just won't know how to act to keep themselves in the clear legally. They complain that while Bertrand's predecessor, G. W. Henry, gave clear policy guidelines in advance, these are not so apparent from Bertrand. And this could freeze at least some of the business expansion activity on which Canadians are resting their hopes for a better future.

**The Chairman:** From your reading of that, the first suggestion might be that there should be a moratorium on all these activities, and let business have a run at the economy.

**Senator Lang:** I think that is a self-evident truth, sir.

**Senator Molson:** Another suggestion would be for Mr. Bertrand to wait for the bill to be passed before he acts upon it.

**Senator Macnaughton:** I have had the advantage of reading your brief. Would you say that this summarizes it, from page 5, line 24:

Bill C-13, in fact, promotes a condition of bureaucratic monopolization in the place of market pressures. Bill C-13 would give the Canadian bureaucracy an "overkill" capacity—

On page 8 you say this:

A little life from the dead hand of government, in this direction, would be quite welcome.

Is that the essence of your brief?

**Mr. MacInnes:** Yes, it is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is Mr. Bertrand's title under the existing law?

**The Chairman:** We had that point up for discussion when we were dealing with phase 1, two or three years ago, and we made an issue of it with the minister. It arose out of the submission which was made to us by IATA, which was concerned that it might come under the price fixing provisions of the bill, even in phase 1. At that time the then minister asked the committee if it would defer consideration of this question until we got into phase 2. He indicated that he had been discussing the matter with the minister concerned with the administration of the regulatory body on that question, and that something might develop out of those conversations. I

## [Traduction]

organismes. Et entre ses activités et celles de la Commission à laquelle il rend compte de son travail, son droit de veto sur les décisions et les activités commerciales en sera grandement accru. En fait, même un appel au Cabinet ne permettra aucune modification à une ordonnance: tout ce que le Cabinet pourra faire, c'est de renvoyer la question à la Commission.

Soit dit en passant, Bertrand porte, aux termes du présent projet de loi, le nouveau titre d'«Administrateur de la politique de la concurrence», ce qui en fait presque une espèce de Ralph Nader officiel. Et avec ce nouveau titre, et le doublement probable de son effectif de spécialistes (qui était de 119 au 31 mars de l'an dernier), des groupes commerciaux commencent à craindre de ne plus savoir comment agir pour se maintenir dans le cadre de la légalité. Ils se plaignent de ce que Bertrand ne semble pas suivre les traces de son prédécesseur, G. W. Henry, qui faisait clairement connaître à l'avance les lignes de conduite à adopter, ce qui pourrait freiner à tout le moins une partie de l'expansion commerciale sur laquelle les Canadiens fondent leurs espoirs pour un avenir meilleur.

**Le président:** D'après ce que vous venez de lire, on pourrait peut-être d'abord suggérer qu'il y ait un moratoire sur toutes ces activités, et qu'on laisse les sociétés diriger jusqu'à un certain point l'économie.

**Le sénateur Lang:** Je pense que c'est une évidence, Monsieur.

**Le sénateur Molson:** Une autre suggestion, ce serait que M. Bertrand attende que le projet de loi soit adopté avant d'agir en conséquence.

**Le sénateur Macnaughton:** J'ai eu l'avantage de lire votre mémoire. Diriez-vous que le passage suivant tiré de la page 5, 24<sup>e</sup> ligne, le résume:

En fait, le bill C-13 favorise une politique de monopolisation bureaucratique à la place des pressions du marché. Le bill C-13 fournirait à la bureaucratie canadienne une capacité d'«engorgement»...

A la page 8, vous dites:

Un certain stimulant en ce sens de la part du gouvernement inactif serait le bienvenu.

Est-ce là le sens de votre mémoire?

**M. MacInnes:** Oui, en effet.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel est le titre de M. Bertrand en vertu de la Loi actuelle?

**Le président:** Nous avons discuté ce point lorsque nous avons abordé la phase 1, il y a deux ou trois ans, et nous en avons saisi le ministre. Ce point découlait du mémoire que nous avait présenté l'ATAI. Cette dernière s'inquiétait de ce que ce point pouvait relever des dispositions du bill concernant la fixation des prix, même à la phase 1. A ce moment-là, le ministre d'alors a demandé au Comité de remettre à plus tard l'examen de cette question et d'attendre que nous abordions la phase 2. Il a indiqué qu'il en avait discuté avec le ministre chargé d'administrer l'organisme de réglementation en la matière, et que ses conversations pourraient aboutir à quelque



[Text]

think I was so bold at that time as to say that I, at least, was not going to approve of a situation where you might have two departments of government warring one with the other. At his request we deferred our insistence on qualification and possible change, but we did deal with it in our report at that time, and we carried that forward into the report which we made on Bill C-42. Mr. Cowling can tell you the particulars of what may seem to be the authority under which Mr. Bertrand is attempting to act in the instances which Senator Lang spoke about.

**Mr. Cowling:** I think, Mr. Chairman, that perhaps the article is not quite right on that point. The desirability of intervening is one thing, but I would have thought that he had the legal right to do so under section 27.1 of the act, which was one of the phase 1 amendments and which is now the law. That allows him to intervene, either on his own initiative or at the request of a tribunal, and make representations.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Under those provisions of the law, what is his title? In what capacity does he act?

**Mr. Cowling:** Well, he is still Director of Investigation and Research.

**The Chairman:** I think we indicated to the minister at that time, when we were dealing with phase 1—

**Senator Flynn:** Who was the minister? Mr. Ouellet?

**Mr. Cowling:** Yes.

**The Chairman:** I think we insisted that we could, in phase 2, deal with the amendments that they were proposing in phase 1 to section 27.1, but we could still go back, and when we were dealing with phase 2 could still deal with any portion of phase 1 that was passing into law, that we felt should be dealt with.

**Mr. Cowling:** I think there are two related points, Mr. Chairman. One is the right of the competition advocate, as he is going to be called, to intervene in the hearings of other tribunals and make representations. He cannot make decisions there. All he can do is make representations. The board retains the right to make the final decision. The other point, which is perhaps the more important one, is the question of the extent to which the conduct of regulated industries is to be excepted from the application of the Combines Act. That has been addressed, in section 4.5 of Bill C-13—and in Bill C-42, as far as that goes.

**Senator Flynn:** What do they say?

**Senator Cowling:** Well, they say that regulated trades, industries and professions are exempt, but only within certain very narrow limits.

**Senator Flynn:** Would it be possible for the director, as he is called now, to appear, say, before the Transport Commission, and if the Transport Commission did not accept his viewpoint could he bring the matter before the Restrictive Trade Practices Commission?

[Traduction]

chose. Je pense que j'ai osé dire à ce moment-là que je n'allais pas approuver une situation où deux ministères pourraient être en conflit. À sa demande, nous avons décidé de ne plus insister sur la question de la compétence et des changements possibles, et de remettre la discussion à plus tard. Nous en avons toutefois parlé dans le rapport que nous avons établi à ce moment-là, et l'avons reporté dans le rapport que nous avons fait sur le bill C-42. Monsieur Cowling peut vous dire en vertu de quoi M. Bertrand essaye d'intervenir relativement aux cas dont le sénateur Lang a parlé.

**M. Cowling:** Je pense, monsieur le président, que cet article se trompe peut-être un peu sur ce point. L'utilité d'intervenir est une chose, mais j'aurais pensé qu'il avait légalement le droit de le faire en vertu de l'article 27.1 de la Loi, qui constituait l'un des amendements de la phase 1, mais qui fait actuellement partie de la loi. Cet article l'autorise à intervenir, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un tribunal, et de formuler des commentaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel est son titre aux termes de la loi? En vertu de quoi intervient-il?

**M. Cowling:** Eh bien, il est toujours le directeur des enquêtes et de la recherche.

**Le président:** Lorsque nous avons traité de la phase 1, je crois que nous avons indiqué au ministre d'alors—

**Le sénateur Flynn:** Qui était ministre? Était-ce M. Ouellet?

**M. Cowling:** Oui.

**Le président:** Je pense que nous avons insisté sur le fait que nous pouvions, à la phase 2, traiter des amendements à l'article 27.1 qu'ils proposaient à la phase 1, mais que nous pouvions toujours revenir en arrière, et que lorsque nous aborderions la phase 2, nous pourrions quand même traiter de n'importe quelle partie de la phase 1 qui serait en train d'être incorporée à la loi et que nous jugerions nécessaire d'aborder.

**M. Cowling:** Je crois qu'il y a deux points connexes, monsieur le président. Le premier est le droit de l'Administrateur de la politique de la concurrence, c'est le titre qu'il portera, d'intervenir pendant les auditions d'autres tribunaux et de faire des observations. Il ne peut prendre de décision. Tout ce qu'il peut faire, c'est faire des observations. La Commission se réserve le droit de prendre la décision finale. L'autre point, qui est peut-être le plus important, consiste à déterminer dans quelle mesure l'activité réglementée des industries est exemptée de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. On en parle à l'article 4.5 du bill C-13 ainsi que dans le bill C-42.

**Le sénateur Flynn:** Que disent ces articles?

**M. Cowling:** Eh bien!, ils stipulent que les activités réglementées des commerces, industries et professions sont exemptées, mais seulement dans le cadre de certaines limites très étroites.

**Le sénateur Flynn:** Serait-il possible pour l'administrateur, comme on l'appelle maintenant, de comparaître disons devant la Commission des transports? Et, si cette dernière n'acceptait pas son point de vue, pourrait-il en appeler auprès de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce?

[Text]

**Mr. Cowling:** No, not necessarily.

**Senator Flynn:** I do not say "necessarily," but is it possible?

**Mr. Cowling:** In order to bring it before the Restrictive trade Practices Commission he would have to bring himself, of course, within the provisions of the combines Act in that regard, and, where a regulated industry was involved, he would have to get around section 4.5; but it is theoretically possible.

**Senator Laird:** It is as the chairman suggested; it raises the possibility of two government departments locking horns.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In any event, Bertrand's appearance before the tribunal seems to be authorized by the existing law.

**Mr. Cowling:** I would think so.

**Senator Flynn:** Yes, it is, but when he appears he is trying to enforce the combines legislation before a body which normally does not have that responsibility, or not in the same way.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose the combines legislation would bind the board if it were to take judicial notice of it.

**Senator Flynn:** Possibly, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you saying that it should do this without his intervention?

**Senator Flynn:** I am afraid of dual competence. If you have two bodies which have the same authority in respect of the same problem, it is very confusing. You could have one decision from one body, and another from the other body.

**Senator Cook:** Under the criminal law you cannot be prosecuted twice for the same offence. Here you are subject to double discretion.

**The Chairman:** We are not discussing prosecution. We are discussing appearing before a regulatory body.

**Mr. Cowling:** While we are on the point that Senator Flynn and Senator Connolly are discussing, there is another provision in Bill C-13 under the proposed clause 4.6 which would direct these regulatory bodies to exercise their powers in a way which is least restrictive of competition. The provision is more detailed than that. It is subclause (1) of clause 4.6. You have the direction to the tribunals as to how they are to exercise their powers, and then you have the right of the competition advocate to appear before those tribunals. Then you have the further right of the competition advocate to appeal to the courts, of course—not to the Restrictive Trade Practices Commission—a decision of such a tribunal on the competition aspect of the decision. He is the only one that can launch such an appeal.

**Senator Flynn:** And then it could start all over again in principle.

**Senator Molson:** It could be the kiss of death for any particular enterprise—delay, repetition and so on. It has enormous powers of nuisance.

[Traduction]

**M. Cowling:** Non, pas nécessairement.

**Le sénateur Flynn:** Je ne dis pas «nécessairement», mais est-ce possible?

**M. Cowling:** Pour en appeler auprès de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce ils devraient bien sûr s'assujettir lui-même aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions à cet égard et, lorsqu'une activité réglementée d'une industrie est en cause, il lui faudrait contourner les dispositions de l'article 4.5; mais c'est théoriquement possible.

**Le sénateur Laird:** Comme le président l'a laissé entendre, cela crée la possibilité que deux ministères s'affrontent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De toute façon, la comparution de Bertrand devant le tribunal semble être autorisée aux termes de la loi actuelle.

**M. Cowling:** Je le croirais.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est le cas, mais lorsqu'il comparaît, il essaie d'appliquer la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions auprès d'un organisme qui n'en a pas habituellement la responsabilité, ou du moins, pas de la même façon.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions engagerait la Commission si elle devait connaître ce fait d'office.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est bien possible.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dites-vous qu'elle devrait alors procéder sans son intervention?

**Le sénateur Flynn:** Je crains les empiètements. Si deux organismes ont le même pouvoir pour un même problème cela crée bien des complications. L'un pourrait en arriver à une décision et l'autre à une autre.

**Le sénateur Cook:** Le droit criminel ne permet pas de poursuivre quelqu'un deux fois pour le même délit. Dans ce cas-ci, vous êtes assujetti à un double pouvoir.

**Le président:** Nous ne parlons pas de poursuites mais plutôt de comparution devant un organisme de réglementation.

**M. Cowling:** Pendant que nous en sommes au point dont discutent le sénateur Flynn et le sénateur Connolly, une autre disposition du bill C-13, l'article 4.6 projeté stipule que ces organismes de réglementation exercent leur pouvoir de la manière qui restreignent le moins la concurrence. L'article contient plus de détails que cela. Il s'agit du paragraphe (1) de l'article 4.6 qui précise comment les tribunaux doivent exercer leur pouvoir et qui indique ensuite le droit de l'Administrateur de la concurrence de comparaître devant des tribunaux. Il y a ensuite un autre droit de l'Administrateur, celui d'en appeler devant les tribunaux—bien sûr pas devant la Commission sur les pratiques restrictives du commerce—d'une décision d'un tribunal pour ce qui est de ses aspects en matière de concurrence. Il est le seul à pouvoir présenter un tel appel.

**Le sénateur Flynn:** Et en principe, tout pourrait recommencer.

**Le sénateur Molson:** Cela pourrait être une catastrophe pour toute société, à cause des retards, des répétitions, etc. Il y a là des risques considérables.



[Text]

**The Chairman:** It might force compromises which are not only undesirable but very costly.

Are there any other questions?

**Senator Laird:** May I go back to Senator Macnaughton's attempt to boil this down to main argument insofar as the written brief is concerned? I would also like to draw to your attention on page 3 of your brief where you deal in general terms with compartmentalization, and you say:

Competition policy, acting in isolation from these other sectors in our society, is doomed to failure by compartmentalization.

Now, that is also one of your main objections.

**The Chairman:** Might I interject and give the reference? It is on page 3 in the second full paragraph, the last six or seven lines.

**Senator Laird:** Right; I should have done that. In any event, I would be very glad to have either of the witnesses comment briefly on that because this is obviously a matter of deep concern to us also.

**Mr. MacInnes:** I would like to make two brief comments and then I would like Mr. de Puyjalon to carry on. One thing that bothers me a little is that your adviser just referred to what may be a foregone conclusion. He referred to the competition advocate, as he is going to be called, which to me is an assumption that this piece of legislation is going to become fact. That is quite a frightening thought. Hopefully, that was just a slip of the tongue.

**Mr. Cowling:** Advisers have no powers.

**Mr. MacInnes:** They have powers of persuasion.

**Senator Flynn:** It has happened.

**Mr. Cowling:** I am just the advocate.

**Mr. MacInnes:** We asked why. The answers were less than satisfactory. We have, I think, described its effect from the eyes of the business community. One should not leave it there. I think one should carry on and say, "If this isn't the answer, where are we going? What are we going to do?" I guess what we need is an overall plan defining what we have in this country, where we are going, and how to get there. It does not just involve the Department of Consumer and Corporate Affairs. It involves the Department of Consumer and Corporate Affairs, Agriculture, Finance, and certainly Industry, Trade and Commerce.

Now I would like to pass the ball to Mr. de Puyjalon, and he can carry on.

**Mr. de Puyjalon:** Thank you, Mr. MacInnes. We have spent a fair amount of time outlining our philosophical opposition to this proposed piece of legislation, and, in my view, the first part of the argument has been well and clearly presented by my colleague.

I think we are at the point in this discussion where we should accentuate the positive, not in this particular bill but in terms of legislative activity so that the government, at the insistence of the business community, the trade unions, and hopefully the Senate, might pursue an entirely different

[Traduction]

**Le président:** Cela pourrait imposer des compromis qui ne sont pas seulement indésirables, mais aussi très coûteux.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Laird:** J'aimerais revenir à la tentative du sénateur Macnaughton de ramener cette question au principal argument du mémoire écrit. J'aimerais aussi attirer votre attention sur la page 3 de votre mémoire, où vous traitez en général de la compartimentalisation, et vous dites entre autres:

La politique de la concurrence, s'appliquant de manière isolée par rapport à ces autres secteurs de notre société, est vouée à l'échec en raison de la compartimentalisation.

C'est aussi l'une de nos principales objections.

**Le président:** Puis-je vous interrompre et donner la référence? Il s'agit de la page 3, au deuxième paragraphe entier, et des six ou sept dernières lignes.

**Le sénateur Laird:** Très bien, j'aurais dû le faire de toute façon; je serais très heureux que l'un des témoins commente brièvement ce sujet que, naturellement, il nous préoccupe aussi beaucoup.

**M. MacInnes:** J'aimerais faire deux brèves remarques et je voudrais ensuite que M. de Puyjalon poursuive. Ce que vient de dire votre conseiller me gêne un peu, parce que c'est peut être une conclusion un peu forcée. Il a parlé de l'Administrateur de la concurrence, comme il sera dénommé, ce qui, pour moi présuppose, que cette mesure législative sera adoptée. C'est une perspective assez effrayante, et espérons que ce ne soit qu'un lapsus.

**M. Cowling:** Les conseillers n'ont aucun pouvoir.

**M. MacInnes:** Le pouvoir de persuasion.

**Le sénateur Flynn:** Cela s'est produit.

**M. Cowling:** Je ne suis que l'Administrateur.

**M. MacInnes:** Nous avons posé la question: Pourquoi? Les réponses ont été moins que satisfaisantes. Nous avons, je crois, décrit ses répercussions du point de vue du milieu des affaires. On ne devrait pas laisser les choses où elles en sont. Je crois que l'on devrait continuer et se dire, si la réponse n'est pas là, où allons-nous? Qu'allons-nous faire? Je crois que ce dont nous avons besoin, c'est un plan d'ensemble définissant les ressources de notre pays, notre but et la façon de l'atteindre. Cela engage, non seulement le ministère de la Consommation et des Corporations, mais celui de l'Agriculture, des Finances et certainement de l'Industrie et du Commerce.

J'aimerais maintenant céder la parole à M. de Puyjalon.

**M. de Puyjalon:** Merci, monsieur MacInnes. Nous avons passé assez de temps à souligner l'opposition philosophique à cette mesure législative et, à mon avis, la première partie de la discussion a été présentée de façon claire et précise par mon collègue.

A ce point de la discussion, nous devrions insister sur l'aspect positif, non pas de ce projet de loi en particulier, mais des pouvoirs législatifs, pour que le gouvernement, devant l'insistance du milieu des affaires, des syndicats ouvriers et, espérons le, du Sénat, adopte une attitude entièrement diffé-

[Text]

approach. By this I mean let us decide once and for all in this country whether we are going to be the most competitive nation in the world in the area of producing and developing and putting into place government regulations, or whether we are going to stress our ability to become competitive in the market place. By this I mean competitive in those things that we can do very well and in which we can truly compete.

We prefer the second thesis. We feel that we have spent enough years in developing our ability to intervene, to regulate and to frustrate, and it is time now to show a little confidence in the ability of the business community, in the manufacturers and in the contractors and businessmen generally to compete domestically and internationally.

The only way this is going to happen is for an entirely different attitude and a different set of perspectives to occur federally and in some provincial governments. That is a massive change of attitude and it is demanding a great deal. If it does not occur, we can pretty well assume, and I think with confidence—and this is one place where we can have confidence—that we are going to become not third-rate, but fourth-rate and fifth-rate. That is the reality, and that is the decision that has to be made by this government and by succeeding governments in the next four or five years. That is where it is at in this country.

The perception of that reality is beginning to sink in coast to coast. It is politically difficult to accept, and I can understand that having served the government for some years as a technocrat—having served one of the senators and then one of the ministers.

**Senator Macnaughton:** Was your salary a dollar a year, or much higher?

**Mr. de Puyjalon:** Which kind of dollars are you referring to? In any event, it was a well paid job, and a very exciting and rewarding one at that time.

I have since developed—and I have said this publicly—a great concern for the direction of things in terms of fiscal balance; in terms of private sector initiative and frustration; the lack of dynamism; the disappearance of dynamism; and the appearance of larger and larger bureaucracies. I should note that that concern developed when I was a bureaucrat, as the senator and then minister well know, so my view has not changed.

What has to take place is a change in attitude and a change in direction. How do you change a massive bureaucracy and a large government with one set of perceptions? How do you change their views so that they can see the world rather differently? How do you build in their minds confidence that the businessman is not by nature a crook; that he is by nature a guy who is pursuing a profit. Of course, he is pursuing a profit. If he did not pursue a profit, he would not be in business.

[Traduction]

rente. Ce que je veux dire ici, c'est que nous devrions décider, une fois pour toutes, si notre pays deviendra le plus concurrentiel du monde dans le secteur de la production et du développement, en instaurant des règlements gouvernementaux, ou si nous allons insister sur notre aptitude à devenir concurrentiel sur le marché. J'entends ici concurrentiel dans les secteurs où nous pouvons très bien réussir et où nous pouvons être véritablement l'être.

Nous préférons la seconde thèse. Nous croyons que nous avons passé suffisamment d'années à développer notre aptitude à intervenir, à réglementer, et à faire échouer des projets et qu'il est temps que nous démontrions un peu de confiance dans l'aptitude du milieu des affaires, des manufacturiers, des entrepreneurs et des hommes d'affaires en général, à soutenir la concurrence sur le plan national et international.

La seule façon d'atteindre ce but serait que le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux adoptent une attitude et des points de vue entièrement différents. Cela signifie un changement complet des attitudes, et c'est beaucoup demander. Si ce changement ne se produit pas, nous pouvons être presque assurés, c'est un domaine où nous pouvons avoir confiance, que nous occuperons, non pas la troisième, mais la quatrième et la cinquième place. Voici la réalité et le gouvernement actuel, ainsi que ceux qui suivront, auront à prendre une décision d'ici quatre ou cinq ans. Voilà la situation dans notre pays.

La perception de cette réalité commence à pénétrer dans l'esprit de la population de notre pays d'un océan à l'autre. Cette idée est difficile à accepter sur le plan politique; je peux le comprendre, après avoir travaillé comme technocrate pour le gouvernement, pendant un certain nombre d'années, pour un des sénateurs et par la suite pour un des ministres.

**Le sénateur Macnaughton:** Était-ce un emploi bénévole ou un emploi bien rémunéré?

**M. de Puyjalon:** Que voulez-vous dire? De toute façon, c'était un emploi bien rémunéré, mais aussi très intéressant et qui m'apportait beaucoup de satisfaction à ce moment-là.

Depuis, et je l'ai déclaré publiquement, j'ai commencé à me préoccuper énormément de l'orientation du gouvernement, en ce qui concerne l'équilibre financier; les initiatives et les frustrations du secteur privé; le manque de dynamisme; la disparition du dynamisme et son remplacement par des bureaucraties de plus en plus grandes. Je devrais souligner que cette préoccupation a débuté lorsque j'étais bureaucrate, comme le sénateur et ensuite le ministre le savent très bien, mon point de vue n'a donc pas changé.

Ce qu'il faut, c'est un changement d'attitude et un changement d'orientation. Comment changer une bureaucratie monumentale et un grand gouvernement avec des perceptions? Comment changer le point de vue des dirigeants pour qu'ils voient le monde d'une façon différente? Comment leur inculquer la confiance dans l'honnêteté des hommes d'affaires, qui sont par nature à la poursuite du profit. Évidemment, ils cherchent le profit. S'ils ne le faisaient pas, ils ne seraient pas des hommes d'affaires.



[Text]

**The Chairman:** There would not be a government because they could not collect any taxes.

**Mr. de Puyjalon:** That is right. Profit is employment. The less profitable the private sector, the fewer the employment opportunities. It is not terribly difficult to arrive at some valid conclusions about one million unemployed persons—lack of dynamism and lack of growth.

We must change these attitudes and we must get the departments Mr. MacInnes mentioned—Industry, Trade and Commerce, Finance, Consumer and Corporate Affairs, and perhaps one or two others—to forget the regulatory side of things, the stress on that, the resourcing of that, and consider what it is we can do best in the world in order to arrive at the real growth objectives and the performance objectives as stated at the Conference of First Ministers.

By the way, we have been pressing governments, federal and provincial, to set some targets on performance. We think it would be refreshing in government to see whether or not they are being met; and if not, why not. Once that is done, and if you accept a growth rate of say 5½ per cent and an unemployment rate of approximately 5 per cent as desirable targets in the mid-term, then have all your priority programs held up against that, and if they do not support those targets, they are out; if they do support the targets, they are on. Also, let us keep reviewing it every three, four or five years and see if it still supports those targets. Unless there is that change in attitude and that type of co-operation between major departments, and a concern for commercial and economic development in a real and dynamic way, we may as well throw up our hands and say, "You know, that is not a bad act; it is not a bad piece of draftsmanship. As regulations go, by God, it is pretty good," because, clearly, that is the decision we will be making. We want to be regulated totally. That is the issue, so it is a major confrontation that is developing between the perceptions of the past many years and, certainly, the past ten or fifteen years.

**The Chairman:** Except that the development to which you make reference has reached the point at which there is another element involved. That is, who in government wants to be the leader in the expansion of this theory of assuring that there is competition? I believe your suggestion is that you would leave that to industry?

**Mr. de Puyjalon:** Well, if you allow the marketplace to really work—it is amusing to me that people say the marketplace is not working very well. For goodness' sake, why is it not working very well? Because it is over-regulated and overly interfered with. Heavens, there was nothing wrong with the market 20 or 25 years ago.

**Senator Macnaughton:** What do you think brought about the regulation?

**Senator Flynn:** It is for the "just society." It is a new society and we are returning a little toward the old society; it is quite obvious.

**Mr. Macnaughton:** No, your thesis is: Let us return to the old days. But times change, also.

[Traduction]

**Le président:** Il n'y aurait pas de gouvernement parce qu'on ne pourrait plus recueillir d'impôts.

**M. de Puyjalon:** C'est juste. Le profit signifie l'emploi. Moins le secteur privé réalise de profits, moins il y a d'emplois. Il n'est pas si difficile d'en arriver à des conclusions valables en ce qui concerne un million de chômeurs, le manque de dynamisme et le manque de croissance.

Nous devons changer ces attitudes et inciter les ministères mentionnés par M. MacInnes, Industrie et Commerce, Finances, Consommation et Corporations et peut-être un ou deux autres, à oublier l'aspect réglementation, la tension qui existe, les moyens et envisager notre potentiel qui nous permettra d'être le premier sur le plan mondial afin d'en arriver aux objectifs réels de croissance et de rendement qui ont été mentionnés à la Conférence des premiers ministres.

En passant, nous avons incité les gouvernements, fédéral et provinciaux, à établir certains objectifs de rendement. Nous croyons qu'il serait intéressant pour le gouvernement de voir s'ils seront atteints, et sinon, pourquoi. Après, si vous vous fixez comme objectif souhaitable à moyen terme un taux de croissance de 5½% environ et un taux de chômage d'environ 5% vos programmes prioritaires doivent respecter ces objectifs, car, dans le cas contraire, il faut les laisser tomber. Il faut donc les réexaminer tous les trois, quatre ou cinq ans et se demander si ces programmes continuent à respecter les objectifs. Si les attitudes ne changent pas, si ce type de collaboration n'existe pas entre les principaux ministères et s'il n'y a pas de réel souci de développement commercial et économique dynamique, nous pourrions tout aussi bien nous dire que finalement cette loi n'était pas mauvaise, qu'elle était bien rédigée et que de toute façon en ce qui concerne les règlements elle n'était pas mauvaise du tout car, finalement, c'est cette décision que nous prendrons. Nous voulons être réglementés intégralement. Voilà donc où est le problème et il s'agit donc d'une confrontation majeure entre les conceptions de jadis et celles des dix ou quinze dernières années.

**Le président:** Sauf que le développement auquel vous faites allusion a atteint le point où un autre élément est entré en jeu. C'est-à-dire, qui, au gouvernement, veut répandre la théorie qu'il y a effectivement concurrence? Je suppose que vous laisseriez ce soin à l'industrie?

**M. de Puyjalon:** Il faut laisser le marché fonctionner—je trouve toujours amusant qu'on dise que le marché ne fonctionne pas bien. Bon sang, pourquoi ne fonctionne-t-il pas bien? Parce que la réglementation et les interventions sont trop nombreuses. Grand dieu, le marché fonctionnait parfaitement il y a 20 ou 25 ans.

**Le sénateur Macnaughton:** A votre avis, qu'est-ce qui a provoqué toute cette réglementation?

**Le sénateur Flynn:** C'est «la société juste». Nous vivons dans une nouvelle société et nous revenons vers l'ancienne; c'est tout à fait évident.

**M. Macnaughton:** Non, vous voulez revenir en arrière, mais les temps changent aussi.

[Text]

**Mr. de Puyjalon:** Of course, senator, times change, but there are certain basic disciplines that do not change, and that is what we lose sight of.

**Senator Flynn:** You did not read the last Throne Speech, Senator Macnaughton. We are returning to the old society.

**Mr. de Puyjalon:** Well, I am not sure, senator, how you define the word "old," but I am talking about basic realities. One of the basic realities is that if you are going to make 7 per cent, or 8 per cent, on your investment, and you can make 10 per cent on bonds or guaranteed investment certificates, you do not have to be an economic genius to know what you are going to do with your money. If that is the kind of situation in which we are in this country, then I suggest the dynamism disappeared some time ago, and we must get it back. In order to get it back, we must end the preoccupation with regulation, intervention, and the idea that government knows best on every front, and put a little faith back in the individual. We have to de-regulate. I have in mind these favourite terms—de-regulate, industrial strategy, re-privatization. They are all abused in conversation but they are, nevertheless, right. That is the trend.

**Mr. Cowling:** Mr. De puyjalon, some of the groups which have appeared before this committee represent what are known as regulated industries and, unless I am mistaken, they are not asking to be de-regulated. They are saying that they are quite happy being regulated. All they do not desire, of course, is another layer of regulation imposed by the Competition Act, but I do not believe we have heard anyone say that they should not be regulated within their own sphere by a specialized tribunal.

**The Chairman:** In the public interest.

**Mr. Cowling:** Yes; and in your remarks you said that even that kind of regulation is something we should get away from—or did I misunderstand you?

**Mr. de Puyjalon:** You understood me quite correctly. As a matter of fact we see the beginning of the de-regulation process occurring in the United States, where the common carriers, the airlines, are being given much more latitude. Why? Because the CAB and the various other federal agencies simply could not handle the problems of managing the airlines, as they were attempting to do.

**Mr. Cowling:** But the airlines here have told this committee that they are quite happy being regulated by the CTC and, if I can add one other element, Mr. Bertrand.

**Senator Flynn:** They said they have enough regulation; they did not say they are happy.

**The Chairman:** Yes; enough is enough, and enough is what we have now.

**Senator Flynn:** I would not say that they are entirely happy with the situation. That is not what they said.

[Traduction]

**M. de Puyjalon:** Bien sûr, sénateur, les temps changent, mais il existe certaines disciplines fondamentales qui ne changent pas et c'est ce que nous perdons de vue.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez pas lu le dernier discours du trône, sénateur Macnaughton? Nous retournons au bon vieux temps.

**M. de Puyjalon:** Je ne suis pas sûr, sénateur, quelle définition vous donnez au mot «vieux», mais je parle de réalités fondamentales. L'une de celles-ci est que si votre investissement rapporte 7 ou 8 p. 100 alors que vous pouvez obtenir 10 p. 100 grâce à l'achat d'obligations ou de certificats de dépôts garanti, vous n'avez pas besoin d'être un génie en économie pour décider où vous allez placer votre argent. Telle est la situation qui règne dans ce pays, et c'est pourquoi j'ai fait allusion tout à l'heure au dynamisme perdu et j'ai dit qu'il avait disparu depuis longtemps et que nous devrions le rattraper. Pour ce faire, le gouvernement doit cesser de tout réglementer et d'intervenir partout et avoir un peu plus confiance en l'individu. Il faut abolir tous les règlements. J'ai à l'esprit tous ces termes favoris, abolir les règlements, stratégie industrielle, reprivatisation. Ils font tous l'objet d'abus dans les conversations d'aujourd'hui mais ils sont néanmoins sensés; c'est la tendance actuelle.

**M. Cowling:** Monsieur de Puyjalon, certains des groupes qui ont comparu devant ce comité représentent ce qu'on appelle des industries réglementées et, à moins que je ne me trompe, elles n'ont pas demandé à ce que la réglementation qui les régit soit abolie. Elles sont tout à fait satisfaites d'être réglementées. Elles ne désirent évidemment pas que d'autres règlements leur soient imposés par la Loi sur la concurrence, mais je ne crois pas que nous ayons entendu quiconque dire qu'elles ne devraient pas être réglementées dans leur propre sphère par un tribunal spécialisé.

**Le président:** Dans l'intérêt public.

**M. Cowling:** Oui, et dans vos remarques, vous avez dit que nous devrions abolir ce genre de réglementation, ou vous ai-je mal compris?

**M. de Puyjalon:** Vous m'avez très bien compris. En fait, nous assistons à un processus de «déréglementation» aux États-Unis, où les compagnies de transport, les compagnies aériennes, bénéficient d'une marque de manœuvre plus vaste. Pourquoi? Parce que la CAB et les autres organismes fédéraux ne pouvaient tout simplement plus résoudre les problèmes que posait la gestion des compagnies aériennes, comme ils désiraient le faire.

**M. Cowling:** Mais les compagnies aériennes ici ont déclaré devant ce comité qu'elles étaient tout à fait satisfaites d'être réglementées par la CCT et, si je puis ajouter autre chose, monsieur Bertrand...

**Le sénateur Flynn:** Elles ont dit qu'elles étaient assez réglementées, elles n'ont pas dit qu'elles étaient satisfaites.

**Le président:** Oui; assez est assez et maintenant c'est assez.

**Le sénateur Flynn:** Je ne dis pas qu'elles sont entièrement satisfaites. Ce n'est pas ce qu'elles ont dit.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a problem of magnitude also. The magnitude of the problem of regulating them here as compared to the magnitude in the United States are quite different.

**Mr. de Puyjalon:** Of course, they are, senator.

**Mr. Cowling:** The carrot held out by Mr. Bertrand in his testimony before this committee at page 1 was that the stronger the competition laws, the less regulation would be necessary on a specific *ad hoc* basis.

**Mr. de Puyjalon:** In my humble opinion that is a very circular and completely unnecessary way to come to a conclusion. The less regulation, the more competition. We know what that means precisely in our industry. We are not regulated to any significant degree. We are the most competitive industry in the country, and we also have the highest bankruptcy rate. I am not bleeding about that, because it is the very tough competition in our industry which weeds out the incompetents, those who cannot survive. It is a tough discipline, but that keeps the industry alive and well.

**Senator Macnaughton:** Would you say that the Olympics was an exception?

**Mr. de Puyjalon:** Do you wish to discuss the Olympics, senator?

**Senator Macnaughton:** I wish you would.

**Mr. de Puyjalon:** Well, I will give you an opinion on the Olympics. Any time a government, whether it is a municipal or provincial administration, or even a federal one, decides that it is going to produce a massive project in an unrealistic period of time, and with compromises right along the way in connection with labour issues and in other areas, the results attained are precisely the results that are predicted. We do not like that environment; we did not like the environment in which the Olympics were built, because it created a great many problems for contractors, and many problems with which we have to live long after the Olympics. Tremendous costs to the taxpayer generally were created. So any time a project such as that is approached on that basis, in the management sense, in the time frame in which it was done, then we can expect the result which was achieved; There is no doubt about it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there no half-way house between doing it in the manner which you suggest, the normal way—and perhaps achieving an establishment in which the Olympics can be held within 15 years—and the imaginative idea of being able to hold Olympics much sooner? Is there no room for an imaginative drive that could be carried on with more efficiency than in the case of the Olympics.

**Mr. de Puyjalon:** Well, there is room for it. You know, in the Olympics situation, if the planning process and the implementation process had been somewhat more effective, there was sufficient lead time in which to do it.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un problème de grandeur également. La réglementation ici ne peut pas être comparée à celle des États-Unis.

**M. de Puyjalon:** Bien sûr, sénateur.

**M. Cowling:** Tout à l'heure, M. Bertrand a déclaré devant ce comité, à la page 1, que plus les lois sur la concurrence seront strictes, moins il sera nécessaire d'imposer une réglementation spéciale.

**M. de Puyjalon:** À mon humble avis c'est un moyen très détourné et complètement inutile pour arriver à une conclusion. Moins il y a de règlement, plus la concurrence est intense. Nous savons ce que cela signifie justement dans notre industrie. Nous ne sommes pas particulièrement soumis à une réglementation. Au Canada notre industrie est celle où s'exerce la plus forte concurrence, et qui a également le taux le plus élevé de faillites. Je ne m'en plains pas, parce que c'est la très forte concurrence qui prévaut dans notre industrie qui élimine les incompetents, ceux qui ne peuvent pas survivre. C'est une discipline rigoureuse, mais elle assure la prospérité de notre industrie.

**Le sénateur Macnaughton:** Diriez-vous que les jeux olympiques étaient une exception?

**M. de Puyjalon:** Voulez-vous discuter des jeux olympiques sénateur?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui.

**M. de Puyjalon:** Bon, je vous donnerai mon opinion sur ce sujet. Toutes les fois qu'une administration municipale ou provinciale, ou même fédérale, décide qu'elle va exécuter un projet de grande envergure dans un délai irréaliste et en faisant des compromis en ce qui concerne les conflits du travail et d'autres aspects, les résultats obtenus sont précisément les résultats prévus. Nous n'aimons pas ce climat, nous n'aimons pas le climat dans lequel les installations olympiques ont été construites, parce que cela a suscité de nombreuses difficultés aux entrepreneurs et de nombreuses difficultés auxquelles nous devons faire face longtemps après les jeux olympiques. Ces jeux entraînent des frais considérables pour les contribuables en général. Par conséquent, toutes les fois qu'un projet de ce genre est entrepris dans les conditions dans lesquelles il l'a été en ce qui concerne la gestion, avec le délai dans lequel il a été exécuté, on peut alors prévoir le résultat qui a été obtenu, c'est certain.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** N'y a-t-il pas un compromis qui se situerait à mi-chemin entre la méthode que vous proposez, c'est-à-dire la méthode normale, et disons la construction d'installations où les jeux olympiques pourraient se dérouler dans quinze ans, ou peut-être même beaucoup plus tôt? Ou n'est-il pas possible de faire preuve de plus d'imagination ainsi que de plus d'efficacité que ce fut le cas pour les jeux olympiques

**M. de Puyjalon:** Vous savez, en ce qui concerne les olympiques, on aurait pu disposer de suffisamment de temps si la planification et la mise en oeuvre avaient été un peu plus efficaces.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** There was?

**Mr. de Puyjalon:** Of course, because four years is sufficient. We did Expo very well in this country. We are proud of it. It was a success and very well done, right across the board. However, we approached it in a dynamic, effective and professional way. We dilly-dallied over the Olympics for a number of reasons. I am not pointing the finger of blame at either the municipal, provincial or federal administrations. However, we did dilly-dally and, finally, when the chips were down we had to produce those facilities in 15 to 18 months. That is an unrealistic time frame, resulting in external costs. We have seen that in other projects in this country for a number of years. We all remember the war years, when suddenly we had to produce a tremendous amount of war matériel—ships, aircraft, et cetera—and the early production was at tremendous cost, for the same reasons. It is a reality whether producing buildings, highways, hospitals, ships or whatever it is.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is a good answer. Thank you.

**Senator Molson:** Before we leave the subject of our lamented Olympics, may I ask Mr. de Puyjalon one question? What are the essential differences between completing the New Orleans superdome at a cost of approximately \$163 million, and completing the Olympic stadium at a cost of approximately \$860 million? The superdome is completely enclosed, air conditioned, bigger, better and brighter. It was a municipal and state project. I understand it was completed reasonably within its budget and within the time scheduled. What are the circumstances surrounding that great difference?

**Mr. de Puyjalon:** There are two essential differences, the first of which is the different design approach taken with the Olympic stadium. It is different in terms of construction experience, but that is not sufficient to explain the difference.

The real difference was in the planning process, from the point at which a decision had been taken to proceed, and the time frame and method in which the time was managed to the point of completing the facility. The cost of a project can be very easily tripled or quadrupled if it is mismanaged. That is the dimension that is so seldom understood, and so seldom understood on major projects managed by large governments. It is tremendously costly if the disciplines of sound project management are not observed.

**Senator Molson:** Starting with the initial conception.

**Mr. de Puyjalon:** The Americans have a wonderful system in their military project administration. It is called KISS, which stands for "Keep It Simple Stupid". They stress that to their project teams. They may have difficulties in bringing destroyers in at the estimated cost, but they keep stressing that. When that discipline is lost on major projects, that project is in deep trouble.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y en avait suffisamment?

**M. de Puyjalon:** Bien sûr quatre ans c'est suffisant. Nous avons fait un succès de l'Expo 67 au Canada; nous en sommes très fiers car tout s'est très bien passé comme nous l'avions prévu. Mais, nous avons adopté une attitude dynamique, efficace et professionnelle. En ce qui concerne les installations olympiques, nous avons pris notre temps pour bon nombre de raisons. Je ne blâme absolument pas l'administration municipale, provinciale ou fédérale. Il n'en demeure pas moins que nous avons pris notre temps et qu'il nous a finalement fallu redresser la situation en complétant ces installations en 15-18 mois. C'était un délai absurde qui a entraîné des coûts supplémentaires. Nous constatons depuis plusieurs années la même situation pour d'autres projets, dans ce pays. Nous nous souvenons tous de l'époque de la guerre. Nous devions alors produire une quantité énorme de matériel de guerre: navires, avions etc. Les coûts initiaux étaient très élevés et ce, pour les mêmes raisons. C'est toujours la même règle, qu'il s'agisse de construire des édifices, des autoroutes, des hôpitaux, des navires, etc.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une bonne réponse. Merci.

**Le sénateur Molson:** Avant de laisser le sujet de nos pauvres Jeux olympiques, puis-je poser une autre question à M. de Puyjalon. Quelles sont les différences fondamentales entre construction du Superdome de New Orleans qui a coûté environ \$163 millions et la construction du stade olympique qui a coûté environ \$860 millions? Le superdome possède un toit, un système de climatisation, et il est plus gros, plus fonctionnel et mieux éclairé. C'était un projet parrainé par la ville et l'État. Je crois comprendre que les coûts de construction n'ont pas dépassé les prévisions et que les délais ont été respectés. Quelles sont les raisons de cet écart important?

**M. de Puyjalon:** Il y a deux différences essentielles. Premièrement, la conception différente du stade olympique: l'expérience en matière de construction différait, ce qui ne suffit cependant pas à expliquer cet écart.

La vraie différence se situait au niveau de la planification à partir de la décision de commencer les travaux, tout au long et de l'application de l'échéancier et des modalités et jusqu'à la fin des travaux. Le coût d'un projet peut facilement tripler ou quadrupler s'il est mal géré. C'est un aspect de la question qui est rarement compris, notamment dans les projets importants gérés par un gouvernement. Lorsque les disciplines d'une saine gestion des projets ne sont pas respectés, il peut y avoir des pertes considérables.

**Le sénateur Molson:** Dès le niveau de la conception.

**M. de Puyjalon:** Les Américains appliquent une très belle formule à l'administration de leur projet militaire. Elle s'appelle «KISS», ce qui correspond à Keep it Simple Stupid, (se conformer tout bêtement au projet). Voilà le mot d'ordre donné à toutes les équipes. Ils ont parfois des difficultés pour produire un destroyer au coût prévu, mais ils insistent toujours là-dessus. Lorsque la discipline n'est pas respectée dans un projet important, il se trouve en grand danger.



[Text]

**The Chairman:** Senator Molson, if you are finished, I think we should get back to the subject matter of the bill.

**Mr. de Puyjalon:** The point we are trying to make is that we should stop fooling around with this kind of regulatory approach and begin to consciously look at every opportunity to de-regulate and remove the unnecessary impediments of protectionism built up over the past 50 or 100 years. We should take a fresh look at our performance in the marketplace, and our ability or inability to compete.

I am really saying that it is time to have some kind of commercial strategy—and some people call it an industrial strategy—and keep it simple by specializing in certain areas. In the other areas, people are entirely free to develop businesses, but they will certainly have no major thrust of benefit from any government program.

If that is done, and we are in a position to compete in our domestic markets vis-à-vis international competition—a facet we understand in the construction industry, because we face it every day—then this country will get back on a road to solid growth, solid employment, and one that will minimize inflation and government regulation.

If we proceed with idea that because we have been at this for 10 years we have to produce a bill somehow, for whatever obscure reason now remains, then this country is in trouble. It is a matter of simple attitude.

**The Chairman:** What would you recommend we do with this bill, in view of the points you raised?

**Mr. de Puyjalon:** There must be a museum for bills that never see the light of day, and I suggest that we enshrine it there.

**The Chairman:** If it stays as a bill, of course, it never graduates to an act. Entombing a bill is fine, if you are sure it is deceased.

**Mr. de Puyjalon:** I can only go back to the statement I made a moment ago. If it is not deceased, and if this perception and set of attitudes prevail in government over the next five or seven years, then this country will become mediocre in terms of its economic performance and its standard of living.

I am not hanging all of the difficulties facing the country today on the Department of Consumer and Corporate Affairs. That would be a ridiculous and insane thing to do. But the fact is that these perceptions are present in too many agencies of government and at all levels of government, not just the federal government.

**The Chairman:** I think you made that point.

**Mr. Cowling:** You are not suggesting that there should not be some kind of competition law, but you are suggesting that the emphasis at this time be on other things.

**Mr. de Puyjalon:** Absolutely. In respect to competition law, keep it as simple as possible; keep the penalties and misdeeds as clear, as simple and as direct as possible.

**Mr. Cowling:** On that very point many witnesses who have appeared before the committee said that they welcomed the

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Molson, si vous en avez terminé, je pense que nous devrions revenir à l'étude du bill.

**M. de Puyjalon:** Ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait en finir avec cette politique de réglementation et commencer à étudier sérieusement toutes les possibilités de supprimer les règlements et les mesures inutiles de protectionnisme établies au cours des 50 ou 100 dernières années. Nous devrions examiner d'un regard neuf les résultats obtenus sur le marché, ainsi que notre position concurrentielle.

Ce que je veux dire, c'est qu'il est temps d'adopter une stratégie commerciale—certains parlent d'une stratégie industrielle—et de veiller à ce qu'elle reste simple en se spécialisant dans certains domaines. Dans les autres domaines, toute liberté est laissée de développer les entreprises, mais sans aucun avantage à tirer d'un programme gouvernemental.

Si l'on procède ainsi, si nous sommes en mesure d'affronter la concurrence internationale sur nos marchés intérieurs—et nous sommes particulièrement conscients du problème dans l'industrie de la construction, car nous l'affrontons quotidiennement—ce pays reprendra la voie de la croissance et du plein emploi, ce qui permettra de réduire l'inflation et le dirigisme gouvernemental.

Si nous restons dans l'optique selon laquelle, étant donné que nous nous consacrons à cela depuis 10 ans, nous devons de toute façon élaborer un projet de loi pour quelque obscur motif alors, le pays est en danger. Tout dépend de notre attitude.

**Le président:** Quelle attitude nous conseillez-vous, compte tenu des arguments que vous avez formulés?

**M. de Puyjalon:** Il doit y avoir un musée consacré aux projets de loi qui ne voient jamais le jour et je propose que celui-ci y soit envoyé.

**Le président:** S'il demeure à l'état de projet de loi il ne devient évidemment jamais une loi. C'est bien d'enterrer un projet de loi, mais il faut s'assurer auparavant qu'il est bien mort.

**M. de Puyjalon:** Je ne peux que répéter ce que je viens de dire. S'il n'est pas mort et que le gouvernement conserve cette attitude au cours des cinq prochaines années, le rendement économique et le niveau de vie du Canada diminueront certainement.

Je ne rends pas le ministère de la Consommation et des Corporations responsable de tous les maux qui affligent le Canada. Ce serait ridicule et insensé de ma part. Le problème est que ces préjugés se retrouvent dans trop d'organismes gouvernementaux à tous les niveaux et pas seulement au gouvernement fédéral.

**Le président:** Je crois que vous avez déjà fait valoir ce point.

**M. Cowling:** Vous ne proposez pas qu'on abandonne l'idée d'adopter une loi sur la concurrence, mais que le gouvernement devrait axer ses efforts dans un autre domaine pour l'instant.

**M. de Puyjalon:** En effet. Quant à la loi sur la concurrence, il importe qu'elle soit aussi simple que possible et que les peines et infractions soient clairement définies.

**M. Cowling:** A cet égard, quantité de témoins qui ont comparu devant le Comité ont affirmé favorablement la com-

[Text]

reviewable practices jurisdiction of the board as opposed to the criminal provisions. I gather you would not be in that category. I gather that you view the jurisdiction of the board as being regulatory in nature and "the command control type of thing," as Dr. Skeoch called it.

Perhaps I should ask you whether you would be more satisfied with the criminal law approach, where the offence is spelled out, and the industries are free to decide whether or not their conduct will infringe the provisions of the law and make their own decisions, and possibly risk prosecution if they are wrong.

**Mr. de Puyjalon:** There was long discussion on this point at the meetings of the task force. There were six lawyers on the task force, and I think it was probably a 50/50 split. The conclusion arrived at by the group, and the conclusion I have come to, is that we should leave it as it is and get on with the other issues, and then look at the need for competition legislation, such as it may be, once the other things are in place. It is irrational to set up or attempt to revise a view of competition or the marketplace before you have defined the objectives for that marketplace. This makes no sense. This is the tail of the horse; you still do not have a whole horse.

**Senator Macnaughton:** Your conclusion is that we should cremate the bill?

**Mr. de Puyjalon:** Absolutely. Then get on with the other things, because the hour is getting late.

On that subject, Mr. Chairman, I have before me the text of an address given in November to the Conference Board of Canada seminar on the subject of competition policy. This is a rather long speech, but it does have some interesting passages. I should like to read two or three passages and then name the author of the speech. In one paragraph the author states:

We must cease the practice of looking at the various policies affecting our industrial development in isolation from each other—in what economists might call a partial equilibrium sense. The urgent need in Canada is not for a detailed blueprint for the future, but for a consistent package of economic and fiscal development policies.

He goes on to state:

I agree with the Science Council of Canada whose recent report suggested that in our industrial policy we must start with the premise that we cannot be good at everything. This implies a certain concentration of effort and resources: not on a narrow front, but certainly on a somewhat restructured and better scaled set of activities than we currently pursue.

In another passage the author states:

We've made one large error in the post-World War II period: We let government take too large a share of the talents and resources of the nation. We are now better equipped and better staffed to produce elaborations—

[Traduction]

pétence de la Commission en ce qui concerne les pratiques susceptibles de révision, s'opposant par contre à ce que ces pratiques soient soumises à un tribunal criminel. Je présume que vous n'êtes pas de cet avis. J'en conclus que vous considérez la compétence de la Commission comme étant de nature statutaire et se rapprochant d'un certain contrôle comme l'a souligné M. Skeoch.

Vous préféreriez sans doute qu'on applique le droit criminel. Dans ce cas, l'infraction serait clairement définie et les industries seraient libres de décider si leur conduite est de nature à enfreindre ou non les dispositions de la loi et de risquer d'être poursuivies en justice.

**M. de Puyjalon:** Cette question a soulevé de longues discussions à la réunion du groupe de travail. Les six avocats qui en faisaient partie étaient divisés en deux camps égaux sur la question. La conclusion à laquelle est arrivée ce groupe, conclusion qui est également la mienne, est que nous devrions pour l'instant laisser de côté la question jusqu'à ce que les autres points soient réglés. Nous pourrions ensuite décider de la nécessité d'adopter une loi sur la concurrence. Il n'est pas logique d'essayer d'élaborer une politique de la concurrence pour le marché avant d'avoir défini les objectifs de ce marché. Cela ne fait aucun sens. C'est prendre le cheval par la queue.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous en concluez que nous devrions brûler le projet de loi?

**M. de Puyjalon:** Certainement. Il convient ensuite de s'attaquer aux autres problèmes parce que la situation s'aggrave.

à ce sujet, monsieur le président, j'ai en main le texte d'un discours prononcé en novembre dernier au colloque du *Conference Board of Canada* sur la politique de la concurrence. C'est un discours plutôt long qui contient cependant des passages intéressants. J'aimerais vous en lire deux ou trois et vous dévoiler ensuite le nom de l'auteur du discours. Dans un paragraphe, il dit:

Nous devons cesser de considérer de façon isolée les diverses politiques relatives à notre expansion industrielle, dans ce que les économistes appellent un sentiment d'équilibre partiel. Au Canada, ce qui est urgent, c'est non pas d'élaborer un projet détaillé pour l'avenir, mais de mettre au point un ensemble cohérent de politiques d'expansion économique et fiscale.

Il poursuit en disant:

J'approuve le Conseil des sciences du Canada, qui a laissé entendre dans son récent rapport que dans notre politique industrielle, nous devons supposer dès le départ que nous ne pouvons pas être bons dans tous les secteurs. Cela suppose une certaine concentration des efforts et des ressources. Il ne s'agit pas de se limiter, mais de restructurer et d'améliorer l'ensemble des activités que nous poursuivons actuellement.

Dans un autre passage, voici ce que déclare l'auteur:

Nous avons commis une grave erreur dans la période de l'après-guerre: Nous avons permis au gouvernement de s'approprier d'une trop grosse part des talents et des



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that true?

**Mr. de Puyjalon:** Quite true.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you believe that to be true?

**Mr. de Puyjalon:** I believe that to be true.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You believe that the government took too large a share of the talents of the Canadian people?

**Mr. de Puyjalon:** Very much so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I always thought that most of the talent was in the private sector.

**Mr. de Puyjalon:** There is a great deal of talent in the public service, but the sorry part of it is that the talent is not being put to better use in terms of national objectives.

**Senator Flynn:** Or elsewhere.

**Mr. de Puyjalon:** That is right. The author goes on to state:

We are now better equipped and better staffed to produce elaborations and expansions of government regulatory mechanisms than we are to produce new and competitive industrial products. That's a serious flaw in an industrial democracy.

He continues:

I blame government. It took the lion's share, gave our universities an environment free of competitive challenge and transformed us into a country in which a quarter or more of the work force is tenured, well paid and secure, while the other three quarters competes with international trade, generates tax revenues, struggles with periodic layoffs, wrestles with government regulations and generally takes most of the burden of change.

There are many other excellent points in this paper, and I would be delighted to leave a copy of it with the Clerk of the Committee. I will not take the time of the committee to read them now, but certainly they are worth reading.

The author of that paper is Darcy McKeough, the Treasurer of the Province of Ontario. He is assuming his share of the blame for what went on, and he is doing so candidly and openly, and the views are exactly the views we are trying to express to you this morning and have tried to express to all governments and all parties in the House of Commons over the last five years. We believe these views to be correct and to be the path we must follow. We are delighted to see that some of the political figures are beginning to see the world that way.

**The Chairman:** Mr. MacInnes, do you have anything further to add to what you have said so far?

[Traduction]

ressources du pays. Nous sommes maintenant mieux équipés et plus nombreux pour élaborer . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce vrai?

**M. de Puyjalon:** C'est tout à fait vrai.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Croyez-vous que c'est vrai?

**M. de Puyjalon:** Oui, je le crois.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous pensez que le gouvernement s'est approprié une trop grosse part des talents du peuple canadien?

**M. de Puyjalon:** Exactement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai toujours pensé que les personnes talentueuses se trouvaient surtout dans le secteur privé.

**M. de Puyjalon:** Le secteur public comprend également beaucoup de personnes talentueuses; malheureusement, elles ne peuvent pas exploiter au maximum leurs talents pour ce qui est des objectifs nationaux.

**Le sénateur Flynn:** Ou pour d'autres choses.

**M. de Puyjalon:** C'est exact. L'auteur poursuit:

Nous sommes maintenant mieux équipés et plus nombreux pour élaborer et étendre des systèmes de réglementation du gouvernement que pour créer de nouveaux produits industriels qui soient compétitifs. C'est là une grave lacune dans une démocratie industrielle.

Il poursuit:

Je blâme le gouvernement. Il s'est approprié la part du lion, a supprimé la concurrence dans nos universités et a transformé notre société dans laquelle un peu plus du quart de la population active jouit de la stabilité d'emploi, est bien payé, alors que le reste doit soutenir la concurrence internationale, assurer les recettes fiscales, lutter contre les licenciements périodiques, se battre contre les règlements du gouvernement et généralement assumer le plus gros fardeau.

Ce document regorge d'autres excellentes citations que je confie aux bons soins du greffier du Comité. Je ne vous en ferai pas lecture maintenant, mais je vous incite fortement à les lire, cela en vaut la peine.

L'auteur et porte-parole qui a traité de cet impôt était M. Darcy McKeough, Trésorier de la province de l'Ontario. M. McKeough assume sa part de responsabilités dans la dégradation de la situation, et il le fait en toute sincérité et franchise; ses opinions sont exactement celles dont nous voulons vous faire part ce matin et que nous avons essayé de faire entendre à tous les gouvernements et à tous les partis des Communes au cours des cinq dernières années. Nous pensons que ces opinions sont justes et qu'elles constituent la voie sur laquelle il faut nous engager. Toutefois, nous sommes heureux de constater que certaines figures politiques commencent à concevoir le monde de cette façon.

**Le président:** Monsieur MacInnes, avez-vous autre chose à ajouter?

[Text]

**Mr. MacInnes:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There are no particular portions or aspects of the bill that you wish to deal with?

**Mr. MacInnes:** No, Mr. Chairman. We are so against the general philosophy of the bill, it would be redundant to go through it point by point.

**The Chairman:** Do I understand correctly that the tremendous difference lies between the idealism of the preamble and the cold reality of the bill itself?

**Mr. MacInnes:** I would say so, yes.

**The Chairman:** In other words, the idealism of the preamble has not been translated into an effective piece of legislation?

**Mr. de Puyjalon:** Let me put that in my terms, Mr. Chairman, if I may—terms that perhaps I better understand. When you read the first chapter of the Skeoch-McDonald Report, you get one impression. When you read the rest, you begin to wonder whether there was a change of authors, a change in philosophy, or what happened in the process.

I did put that question to Larry Skeoch some time ago. I do not intend to put words in his mouth, but you might want to invite him before your committee and put that question to him.

**The Chairman:** He is to appear before the committee at a later date.

**Mr. de Puyjalon:** When he does, Mr. Chairman, you might want to put that question to him. In any event, even from that report to the bill which eventually emerged was a quantum leap again.

It may appear to this group, as it appeared to the committee of the House of Commons, that we are avoiding discussion of the details of the bill. We are, and we are doing so deliberately. We think the premises are absolutely 100 per cent wrong, so there is no point in discussing a proposed piece of legislation which, in our view, ought not to see the light of day, period, full stop.

**Senator Laird:** And there is no improvement in that philosophy in this bill over that in Bill C-42, and you say so on page 4 of your brief?

**Mr. de Puyjalon:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If I may, Mr. Chairman, I should like to put a question to Mr. de Puyjalon which is not directly on the bill itself.

You talk about leaving regulation to the industry itself. You say if industry is innovative, is imaginative, it will develop the procedures that will make the economy go.

In other committees—and perhaps even in this committee—we are constantly told that unless we succeed in competing in foreign markets, our economy is not going to be able to develop the way it should. We are also told that our productivity is the main reason why we are not competitive in foreign markets.

[Traduction]

**M. MacInnes:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Il n'y a aucune partie ni aucun aspect du projet de loi dont vous désirez nous entretenir?

**M. MacInnes:** Non, monsieur le président. Nous sommes tellement défavorables au principe du projet de loi qu'il serait redondant de l'examiner point par point.

**Le président:** Si je comprends bien, l'énorme différence repose entre l'idéalisme du préambule et la réalité du projet de loi même?

**M. MacInnes:** C'est bien mon opinion, en effet.

**Le président:** En d'autres termes, l'efficacité de la loi ne reflète pas l'idéalisme du préambule?

**M. de Puyjalon:** Si vous permettez, monsieur le président, je vais utiliser mes propres termes que je comprendrai peut-être mieux. A la lecture du premier chapitre du Rapport Skeoch-McDonald, il se dégage une certaine impression. Mais par la suite, on commence à se demander si les auteurs sont différents, s'il n'y a pas eu un changement de philosophie ou s'il ne s'est pas produit autre chose en cours de rédaction.

J'ai posé la question à M. Larry Skeoch il y a quelque temps. Je n'ai pas la prétention de parler pour lui, mais vous pourriez peut-être l'inviter à venir témoigner devant votre Comité et lui poser la question.

**Le président:** M. Skeoch comparaitra devant notre Comité à une date ultérieure.

**M. de Puyjalon:** A ce moment-là, monsieur le président, posez-lui donc la question. De toute façon, entre la publication de ce rapport et l'adoption du projet de loi, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

Les membres de votre Comité, tout comme ceux du Comité de la Chambre des communes, pensent peut-être que nous ne voulons pas discuter des détails du projet de loi. C'est exact, et nous le faisons à dessein. Nous estimons que les données de base sont absolument fausses, c'est pourquoi nous ne voyons pas l'utilité de discuter un projet de loi qui, à notre avis, ne verra jamais le jour, un point c'est tout.

**Le sénateur Laird:** Et il n'y a donc aucune amélioration de cette philosophie dans ce projet de loi par rapport au bill C-42, c'est bien ce que vous dites à la page 4 de votre mémoire?

**M. de Puyjalon:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais poser à M. de Puyjalon une question qui ne concerne pas directement le projet de loi.

Vous avez parlé de laisser à l'industrie le soin d'établir sa propre réglementation. Vous dites que si l'industrie innove suffisamment et fait preuve d'assez d'imagination, elle pourra mettre au point les mécanismes permettant à l'économie de fonctionner.

Au cours de séances d'autres comités, et peut-être même de celui-ci, on nous répète constamment que tant que nous ne réussissons pas à être concurrentiels sur les marchés étrangers, notre économie ne pourra pas se développer comme elle le devrait. On nous dit également que c'est surtout notre produc-



[Text]

Is the fact that we are not developing productivity sufficiently quickly to remain competitive the fault of industry, the fault of government, or does that fit into the thinking that you have been giving to the philosophy behind this legislation?

**Mr. de Puyjalon:** That is a very large question, Senator Connolly. I am not sure that I am competent to answer it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, it was not a preoccupation of your task force?

**Mr. de Puyjalon:** It is a preoccupation when one goes back to the basics. Without dealing with the explicit or highly technical economic arguments in the area of productivity, it is an area that is influenced a great deal by attitude.

We have cushioned every sector—and here I am going to go off on a tangent that is one of my favourites—we have cushioned, or attempted to cushion, every sector of our society in one way or another. We have cushioned the trade unions; we have cushioned sectors of industry; we have cushioned the academics; we have cushioned the students; we have cushioned the children; we have cushioned the public servant. Everybody has tenure—and that is a wonderful thing, except that it really does not do much to get one out of bed early in the morning so as to beat the other guy to the draw in a competitive environment.

We have developed a kind of an attitude, a kind of a frame of mind, in this country whereby some people say that the lack of performance in the area of productivity is, in large part, due to the attitude we have developed—the attitude on the part of labour, the attitude on the part of management, the attitude on the part of governments. That has a lot to do with productivity, or the lack thereof, and performance, because we are really talking about performance. Until there is a dramatic change of attitude by the political, business, and labour leaders, and various other sectors of society, our performance as a country will not improve.

The leadership must begin with governments, because governments have taken on that massive role—regrettably, a role in which they cannot deliver. But they have appropriated so many resources and so many areas of activity that they are now having to deliver, and it is a very difficult task indeed. I do not think they can deliver on the scale on which they are occupying the ground, but it must begin to happen.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I have no doubt that productivity does depend upon attitude and individual initiative, but it is largely dependent, too, upon available capital.

**Mr. de Puyjalon:** Yes, but a great opportunity generates capital availability. We have seen that in the negative sense now.

We still have a fantastic country with tremendous opportunities—with not a great climate for investment right now, but tremendous opportunity—and yet what is happening? Our

[Traduction]

tivité insuffisante qui nous empêche de percer sur les marchés étrangers.

Faut-il blâmer l'industrie ou le gouvernement si notre productivité n'augmente pas assez vite pour soutenir la concurrence étrangère ou cela s'inscrit-il dans les commentaires que vous avez émis au sujet de la philosophie qui sous-tend ce projet de loi?

**M. de Puyjalon:** Voilà une question très générale, sénateur Connolly (Ottawa-Ouest). Je ne suis pas sûr d'avoir la compétence nécessaire pour y répondre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, votre groupe de travail ne s'est pas penché sur la question.

**M. de Puyjalon:** C'est une préoccupation qui intéresse ceux qui étudient les éléments de base. Sans m'attarder à des arguments économiques très techniques et précis dans le domaine de la productivité, je dirais que ce domaine est grandement influencé par l'attitude des personnes intéressées.

Je vais vous exposer une opinion qui m'est très chère; nous avons gâté ou tenté de gâter d'une façon ou d'une autre tous les secteurs de notre société. C'est ce que nous avons fait avec les syndicats, les divers secteurs de l'industrie, les enseignants, les étudiants, les enfants et les fonctionnaires. Tout le monde jouit d'une certaine sécurité et c'est très bien qu'il en soit ainsi, mais cela n'incite personne à se lever tôt le matin et à tenter de damer le pion à ses concurrents.

Nous avons développé au Canada une mentalité telle, que certains croient que la faiblesse de notre rendement dans le domaine de la productivité est en grande partie attribuable à l'attitude qu'ont adoptée les travailleurs, les gestionnaires et les gouvernements. Cela concerne directement la productivité, ou le manque de productivité, et le rendement car c'est vraiment de cela dont nous parlons. Tant que les hommes politiques, les hommes d'affaires et les dirigeants ouvriers de même que certains autres éléments de notre société ne changeront carrément pas d'attitude, notre rendement au niveau national ne s'améliorera pas.

Ce sont les gouvernements qui doivent prendre l'initiative car ils se sont chargés de cette mission; malheureusement, ils ne peuvent la mener à bien. Toutefois, ils ont pris le contrôle de tant de ressources et de secteurs d'activité qu'ils doivent maintenant agir et ce n'est pas une mince tâche. Je ne crois pas qu'ils puissent obtenir des résultats proportionnels à leurs pouvoirs, mais il est temps que quelque chose se produise.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne doute pas que la productivité soit fonction de l'attitude des gens et de l'initiative de chacun, mais elle dépend également dans une large mesure des capitaux disponibles.

**M. de Puyjalon:** Oui, mais une grande possibilité engendre des capitaux. Nous voyons cela sous un angle négatif actuellement.

Nous avons toujours un pays fantastique doté de possibilités immenses—dont le climat actuel n'est pas tellement propice à l'investissement, mais qui a tout de même d'énormes possibi-

[Text]

best people are taking the product of 20 or 30 years' work and are investing it in a climate south of the border which is somewhat less hostile, somewhat more productive. It is really a perception of attitude that the economic environment south of the border is somewhat more hospitable, that governments south of the border are less inclined to bother the hell out of a businessman. While that is not universally true, that is the perception. Therefore, the money and talent is moving there—money and talent that is sorely needed here.

**Senator Macnaughton:** Aren't you attacking the welfare state concept?

**Senator Molson:** I hope so.

**Mr. de Puyjalon:** I have never believed in the welfare state. No state can deliver on the welfare state promise.

**Senator Macnaughton:** I do not say you are right, and I do not say you are wrong. I just suggest that you read last week's issue of *Time* on socialism.

**Mr. de Puyjalon:** I did.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Lang:** I have one question. Do the dredging companies belong to the Canadian Construction Association?

**Mr. de Puyjalon:** About 75 per cent of the companies do, and have for a number of years.

**Senator Macnaughton:** Tell us more.

**Mr. de Puyjalon:** What would you like to know that has not been revealed in court?

**The Chairman:** I think there should be a limit to our comments on a matter which is before the courts, and on which no decision has been made as yet. I do not think we should have any further discussion on that.

Do you have anything further to add, Mr. MacInnes?

**Mr. MacInnes:** I want to point out that there are two typographical errors in our submission which perhaps might mislead the committee. In the second to last line on page 4 we say "fine-timing"; we really mean "fine-tuning." In the second to last paragraph on page 7, eleven lines from the bottom, we say, "... we should compare an imperfect market with a perfect regulatory scheme..."; and we really mean an "imperfect" regulatory scheme.

**The Chairman:** If the committee has no further questions, that concludes our work for today.

I should tell you that I am proposing to present the report of this committee on Bill S-2 to the Senate this afternoon. My recollection is that there are 100 amendments, of which at least 50 relate to the French text, and a fair percentage of them are material and are aimed at broadening the scope of the application of the Canada Business Corporations Act. I would not expect that the motion to concur in the report would be acceptable this afternoon, or indeed that it should be made. Senators might first like to read the text. There is no element

[Traduction]

tés—et pourtant, qu'est-ce qui se produit? Notre élite prend le produit de 20 ou 30 années de travail et l'investit au sud de la frontière où le climat est légèrement moins hostile, quelque peu plus productif. On croit réellement que le milieu économique des États-Unis est un peu plus accueillant, que les gouvernements y sont moins enclins à créer des ennuis aux hommes d'affaire. Bien que ce ne soit pas généralement vrai, c'est ainsi que l'on perçoit les choses. Aussi, l'argent et les talents si nécessaires ici prennent cette direction.

**Le sénateur Macnaughton:** N'attaquez-vous pas le concept de l'État providence?

**Le sénateur Molson:** J'espère que non.

**M. de Puyjalon:** Je n'ai jamais cru en l'État providence. Aucun État de ce genre ne peut tenir ses promesses.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne dis pas que vous avez raison ni que vous avez tort. Je vous conseille simplement de lire le dernier numéro du *Time on socialism*.

**M. de Puyjalon:** C'est fait.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Lang:** J'ai une question à poser, si vous le permettez. Les sociétés de dragage appartiennent-elles à l'Association canadienne de la construction?

**M. de Puyjalon:** Environ 75% des sociétés en font partie et ce, depuis un certain nombre d'années.

**Le sénateur Macnaughton:** Pourriez-vous nous en dire davantage.

**M. de Puyjalon:** Qu'aimeriez-vous savoir qui n'a pas déjà été révélé devant les tribunaux?

**Le président:** Je crois qu'il conviendrait de mettre un terme à nos commentaires sur une question qui est devant les tribunaux et au sujet de laquelle aucune décision n'a encore été prise. Je ne crois pas que nous devrions poursuivre plus loin notre discussion sur ce sujet.

Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur MacInnes?

**M. MacInnes:** Je veux souligner qu'il y a dans notre mémoire, deux erreurs typographiques qui risquent d'induire le Comité en erreur. Au bas de la page 4, à l'avant-dernière ligne, nous disons, «*fine-timing*»; alors qu'il s'agissait de «*fine-tuning*». À la page 7, à l'avant-dernier paragraphe, à 11 lignes du bas, nous disons «—*we should compare an imperfect market with a perfect regulatory scheme*—»; alors que nous voulions dire en fait un «*imperfect*» regulatory scheme.

**Le président:** Si les membres du Comité n'ont plus d'autres questions à poser, nous suspendrons nos travaux pour aujourd'hui.

Je dois vous dire que je me propose de présenter au Sénat cet après-midi le rapport du Comité sur le bill S-2. Il y a beaucoup d'amendements. Je crois me rappeler qu'il y en a au moins 100 dont au moins 50 touchent le texte français et qu'un gros pourcentage d'entre eux sont considérables et tendent à élargir l'application de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Je ne m'attends donc pas à ce que la motion d'adoption du rapport puisse être acceptée ni même présentée cet après-midi. Les sénateurs voudront peut-être d'abord en



[Text]

of urgency requiring it to be completed today, as long as it is done reasonably soon.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We would deal with it before the Easter recess.

**The Chairman:** I would expect that with the motion for concurrence tomorrow, the bill might well receive third reading on Monday evening, if the Senate is sitting on Monday evening, or whenever the next sitting is. It would then go to the Commons since we have done our work on it.

I also expect to be able to present the committee's report on Bill S-3 on Monday evening, if the Senate is sitting on Monday evening, or, in any event, at the next sitting thereafter. We are meeting tomorrow morning to discuss some final aspects of that report.

The committee adjourned.

[Traduction]

lire le texte. Il n'y a aucune urgence pour qu'elle soit terminée cet après-midi, pourvu qu'elle le soit dans un délai raisonnable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous pourrions le faire avant le congé de Pâques.

**Le président:** D'après moi, si la motion d'adoption était présentée demain, le bill pourrait ou devrait être adopté en troisième lecture à la séance de lundi soir si le sénat siège ou à la prochaine séance qui suivra. Il passera ensuite aux Communes puisque notre travail sera alors terminé.

Je prévois aussi pouvoir présenter le rapport sur le bill S-3. J'espère le faire lundi soir si le Sénat siège ou en tout cas à sa prochaine séance. Nous nous réunirons demain matin pour discuter de quelques aspects définitifs de ce rapport.

Le Comité suspend ses travaux.

---







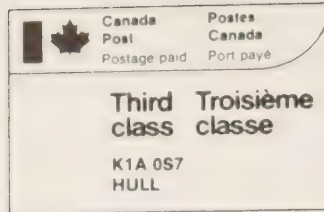












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### *Canadian Construction Association:*

Mr. Henry de Puyjalon, President;  
Mr. Ian MacInnes, Chairman, Task Force on Competition  
Policy;  
Mr. Bill Nevins, Chief Economist;  
Mr. Barry Gander, Legislative Advisor; and  
Mr. Keith Sanford, Tax Consultant.

##### *L'Association canadienne de la construction:*

M. Henry de Puyjalon, président;  
M. Ian MacInnes, président, Groupe d'étude sur la politique  
de concurrence;  
M. Bill Nevins, économiste en chef;  
M. Barry Gander, conseiller législatif; et  
M. Keith Sanford, expert sur l'impôt.



Third Session  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, March 15, 1978

Le mercredi 15 mars 1978

Issue No. 30

Fascicule n° 30

Seventh and final proceedings on:

Septième et  
dernier fascicule concernant:

Bill S-2, intituled:  
"An Act to amend the Canada  
Business Corporations Act."

---

Le Bill S-2, intitulé:  
«Loi modifiant la Loi sur les  
corporations commerciales canadiennes.»

---

REPORT OF THE COMMITTEE

---

RAPPORT DU COMITÉ

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa West</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 15, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Giguère, for the second reading of the Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Giguère, tendant à la deuxième lecture du Bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 15, 1978  
(37)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:50 a.m. to consider the following:

Bill S-2 "An Act to amend the Canada Business Corporations Act"

*Present:* The Honourable Senator Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning, Molson and Smith (*Colchester*). (14)

The Chairman explained to the Committee that the Report respecting the above Bill was now complete, as adopted by the Committee, with the addition of some comment following the amendments, and it was his intention to present it to the Senate this day with which course the Committee agreed.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned until Thursday, March 16, 1978, at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 MARS 1978  
(37)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour étudier le document suivant:

Bill S-2 «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Manning, Molson et Smith (*Colchester*). (14)

Le président explique au Comité que le rapport adopté par le Comité et concernant le bill susmentionné est maintenant terminé, rapport auquel on a ajouté certains commentaires faisant suite aux amendements, et qu'il a l'intention de le présenter au Sénat aujourd'hui, ce dont le Comité convient.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 16 mars 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 15, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-2, intituled: "An Act to amend the Canada Business Corporations Act" has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 15, 1977, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

## A. AMENDMENTS TO THE BILL

1. *Page 1, New Subclause 1(3):* Add to clause 1 the following subclause:

"(3) Whenever the expression "*Loi sur les corporations commerciales canadiennes*" is mentioned or referred to in any Act of the Parliament of Canada, other than this Act, including any such Act passed in the third session of the thirtieth parliament, or in any order, rule or regulation made under any such Act, there shall in every case, unless the context otherwise requires, be substituted "*Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*"."

2. *Page 3, Subclause 4(1):* In the French version, strike out line 17 and substitute the following:

"faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de"

3. *Page 4, Clause 5:* Strike out line 2 and substitute the following:

"existing body corporate."

4. *Page 4, Clause 7:* Strike out line 8 and substitute the following:

"7. (1) Subsection 21(3) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(3) Shareholders and creditors of a corporation, their agents and legal representatives, the Director and, where the corporation is a distributing corporation as defined in subsection 121(1), any other person, upon payment of a reasonable fee and upon sending to a corporation or its agent the affidavit referred to in subsection (7), may upon application require the corporation or its agent to furnish within ten days from the receipt of the affidavit a list (in this section referred to as the "basic list") made up to a date not more than ten days before the date of receipt of the affidavit setting out the names of the shareholders of the corporation, the number of shares owned by each shareholder and the address of each shareholder as shown on the records of the corporation."

(1.1) Subsection 21(6) of the said Act is"

5. *Page 5, Subclause 9(4):* In the French version, strike out lines 16 and 17 and substitute the following:

"b) chacun des droits énoncés au paragraphe (3) doit se rattacher à au moins une"

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 15 mars 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-2, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 15 novembre 1977, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

## A. AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI

1. *Page 1, nouveau paragraphe 1(3):* Ajouter à l'article 1 le paragraphe suivant:

«(3) Sauf dans la présente loi, chaque fois que l'expression «*Loi sur les corporations commerciales canadiennes*» fait l'objet d'une mention ou d'un renvoi dans une loi du Parlement du Canada, y compris une loi adoptée au cours de la troisième session de la trentième législature, ou dans un décret, un arrêté, une ordonnance, une règle ou un règlement établis en vertu d'une telle loi, il faut, dans chaque cas, sauf si le contexte s'y oppose, lui substituer l'expression «*Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*» . »

2. *Page 3, paragraphe 4(1):* Dans la version française, remplacer la ligne 17 par ce qui suit:

«faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de»

3. *Page 4, article 5:* Remplacer la ligne 2 par ce qui suit:

«personne morale existante.»

4. *Page 4, article 7:* Remplacer la ligne 8 par ce qui suit:

«7. (1) Le paragraphe 21(3) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Les actionnaires et les créanciers, leurs mandataires, le Directeur et, lorsque la société fait appel au public au sens du paragraphe 121(1), toute autre personne, sur paiement d'un droit raisonnable et sur envoi à la société ou à son mandataire de l'affidavit visé au paragraphe (7), peuvent demander, à la société ou à son mandataire, la remise, dans les dix jours de la réception de cet affidavit, d'une liste, appelée dans le présent article la «liste principale», mise à jour au moins dix jours avant cette date de réception, énonçant les nom, nombre d'actions et adresse de chaque actionnaire, tels qu'ils figurent sur les livres.»

(1.1) Le paragraphe 21(6) de ladite loi»

5. *Page 5, paragraphe 9(4):* Dans la version française, remplacer les lignes 16 et 17 par ce qui suit:

«b) chacun des droits énoncés au paragraphe (3) doit se rattacher à au moins une»



6. *Page 5, Clause 10:* Strike out line 21 and substitute the following:

“10. (1) Subsection 25(1) of the said Act is”

7. *Page 5, New Subclause 10(2):* Add immediately after line 29 the following subclause:

“(2) Subsection 25(3) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(3) A share shall not be issued until the consideration for the share is fully paid in money or in property or past service that is not less in value than the fair equivalent of the money that the corporation would have received if the share had been issued for money.””

8. *Page 5, Clause 11:* Strike out lines 30 to 38 and substitute the following:

“11. (1) Subsection 26(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“26. (1) A corporation shall maintain a separate stated capital account for each class and series of shares it issues.

(1.1) A corporation shall add to the appropriate stated capital account the full amount of any consideration it receives for any shares it issues.

(1.2) Notwithstanding subsections 25(3) and (1.1), where a corporation issues shares in exchange for property to

(a) a body corporate that was an affiliate of the corporation immediately before the exchange, or

(b) a person who controlled the corporation immediately before the exchange,

the corporation may, subject to subsection (1.5), add to the stated capital accounts maintained for the shares of the classes or series issued the amount agreed between the corporation and such body corporate or person to be the consideration for the shares exchanged.

(1.3) Notwithstanding subsections 25(3) and (1.1), where a corporation issues shares in exchange for shares of a body corporate that was an affiliate of the corporation immediately before the exchange, the corporation may, subject to subsection (1.5), add to the stated capital accounts maintained for the shares of the classes or series issued an amount that is not less than the amount set out, in respect of the acquired shares of the body corporate, in the stated capital or equivalent accounts of the body corporate immediately before the exchange.

(1.4) Notwithstanding subsections 25(3) and (1.1), where a corporation issues shares in exchange for shares of a body corporate that becomes, because of the exchange, an affiliate of the corporation, the corporation may, subject to subsection (1.5) and to any recommendations of the Canadian Institute of

6. *Page 5, article 10:* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit:

«10. (1) le paragraphe 25(1) de ladite loi est»

7. *Page 5, nouveau paragraphe 10(2):* Insérer, après la ligne 27, le paragraphe suivant:

«(2) Le paragraphe 25(3) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Les actions ne peuvent être émises avant d'avoir été entièrement libérées soit en numéraire, soit en biens ou en services rendus dont la valeur ne peut être inférieure à la somme d'argent que la société aurait reçue si la libération devait se faire en numéraire.»»

8. *Page 5, article 11:* Remplacer les lignes 28 à 34 par ce qui suit:

«11. (1) Le paragraphe 26(1) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«26. (1) La société tient un compte capital déclaré distinct pour chaque catégorie et chaque série d'actions.

(1.1) La société verse au compte capital déclaré pertinent, le montant total de l'apport reçu en contrepartie des actions qu'elle émet.

(1.2) Nonobstant le paragraphe 25(3) et le paragraphe (1.1) du présent article, la société qui, en contrepartie d'un apport en biens, émet des actions au profit:

a) d'une personne morale appartenant à son groupe au moment de l'émission, ou

b) d'une personne qui avait le contrôle de la société au moment de l'émission,

peut, sous réserve du paragraphe (1.5), verser aux comptes capital déclaré afférents à la catégorie ou à la série d'actions émises, le montant convenu entre elle et ladite personne morale ou ladite personne en contrepartie des actions.

(1.3) Nonobstant le paragraphe 25(3) et le paragraphe (1.1) du présent article, la société, qui émet des actions en échange d'actions d'une personne morale appartenant à son groupe au moment de l'échange, peut, sous réserve du paragraphe (1.5), verser aux comptes capital déclaré afférents à la catégorie ou à la série d'actions émises, un montant qui ne peut être inférieur à celui qui figure, pour les actions acquises, au compte capital déclaré—ou aux comptes correspondants—de la personne morale au moment de l'échange.

(1.4) Nonobstant le paragraphe 25(3) et le paragraphe (1.1) du présent article, au cas où, par suite d'un échange d'actions, une société et une personne morale relèvent du même groupe, la société peut, sous réserve du paragraphe (1.5) et des recommandations que l'Institut canadien des comptables agréés a

Chartered Accountants set out in the Handbook of that Institute respecting the pooling of interest method of accounting for a business combination, add to the stated capital accounts maintained for the classes or series issued an amount that is not less than the amount set out, in respect of the acquired shares of the body corporate, in the stated capital or equivalent accounts of the body corporate immediately before the exchange.

(1.5) A corporation shall not add to a stated capital account in respect of a share it issues an amount greater than the amount of the consideration it received for the share.

(1.6) Where a corporation proposes to add any amount to a stated capital account it maintains in respect of a class or series of shares, if

(a) the amount to be added was not received by the corporation as consideration for the issue of shares, and

(b) the corporation has issued any outstanding shares of more than one class or series,

the addition to the stated capital account must be approved by special resolution.” ”

9. *Page 6, Subclause 13(1)*: Strike out lines 34 to 36 and substitute the following:

“(b) distributing to the holder of an issued share of any class or series of shares an amount not exceeding the stated capital of the class or series; and”

10. *Page 7, Subclause 14(2)*: Strike out line 21 and substitute the following:

“(2) Subsections 37(4) and ¶(5) of the said Act are”

11. *Page 7, Subclause 14(2)*: Strike out line 47 and substitute the following:

“(4.1) For the purposes of subsection (4) and subject to its articles,”

12. *Page 8, Subclause 14(2)*: Strike out line 8 and substitute the following:

“before the conversion.

(5) Shares or fractions thereof issued by a corporation and purchased, redeemed or otherwise acquired by it shall be cancelled or, if the articles limit the number of authorized shares, may be restored to the status of authorized but unissued shares.”

13. *Page 8, Clause 17*: In the English version, strike out line 46 and substitute the following:

“of an affiliated corporation or to an associate of”

14. *Page 11, Clause 19*: Strike out line 11 and substitute the following:

“permitted under section 168.”

insérées dans son manuel et au sujet des techniques comptables visant le groupement d'entreprises, verser aux comptes capital déclaré afférents à la catégorie ou à la série d'actions émises, un montant qui ne peut être inférieur à celui qui figure, pour les actions acquises, au compte capital déclaré—ou aux comptes correspondants—de la personne morale au moment de l'échange.

(1.5) La société ne peut, pour les actions qu'elle émet, verser à un compte capital déclaré un montant supérieur à la contrepartie reçue.

(1.6) Le montant, que la société se propose de verser à un compte capital déclaré afférent à une catégorie ou à une série d'actions, doit être approuvé par résolution spéciale au cas où:

a) le montant ne représente pas la contrepartie d'une émission d'actions, et

b) la société a plusieurs catégories ou séries d'actions en circulation.»

9. *Page 6, paragraphe 13(1)*: Remplacer les lignes 32 à 34 par ce qui suit:

«b) en versant au détenteur d'une action émise de n'importe quelle catégorie ou série, une somme ne dépassant pas le capital déclaré afférent à ladite classe ou série; et»

10. *Page 7, paragraphe 14(2)*: Remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit:

«(2) Les paragraphes 37(4) et (5) de ladite loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:»

11. *Page 7, paragraphe 14(2)*: Remplacer la ligne 33 par ce qui suit:

«(4.1) Aux fins du paragraphe (4) et sous réserve de ses statuts, lors-»

12. *Page 8, paragraphe 14(2)*: Remplacer la ligne 7 par ce qui suit:

«avant la conversion.

(5) Les actions ou fractions d'actions de la société émettrice acquises par elle, notamment par achat ou rachat, sont annulées; elles peuvent reprendre le statut d'actions autorisées non émises, au cas où les statuts limitent le nombre d'actions autorisées.»

13. *Page 8, article 17*: Dans la version anglaise, remplacer la ligne 46 par ce qui suit:

«of an affiliated corporation or to an associate of»

14. *Page 11, article 19*: Remplacer la ligne 9 par ce qui suit:

«permise, en vertu de l'article 168.»



(4) Paragraph 45(10)(a) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(a) the rights, privileges, restrictions and conditions attached to the shares of each class and series that exists when the share certificate is issued; or”

15. *Page 14, Clause 30:* Strike out lines 14 to 23 and substitute the following:

“any liability incurred by him

(a) in his capacity as a director or officer of the corporation, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation, or

(b) in his capacity as a director or officer of another body corporate where he acts or acted in that capacity at the corporation's request, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the body corporate.”

16. *Page 15, Subclause 31(3):* In the French version, strike out line 9 and substitute the following:

“public ou entre dans un regroupe-”

17. *Page 20, Subclause 49(1):* Strike out lines 41 and 42 and substitute the following:

“49. (1) Subsections 168 (1) and (2) of the said Act are repealed and the following substituted”

18. *Page 21, Clause 51:* Strike out line 43 and substitute the following:

“referred to in paragraphs (a), (b) and (e)”

19. *Page 24, Clause 56:* Strike out line 33 and substitute the following:

“notice referred to in subsection (7).”

(4) Subsection 184(15) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(15) Where a corporation fails to make an offer under subsection (12), or if a dissenting shareholder fails to accept an offer, the corporation may, within fifty days after the action approved by the resolution is effective or within such further period as a court may allow, apply to a court to fix a fair value for the shares of any dissenting shareholder.”

20. *Page 25, Clause 57:* Strike out line 37 and substitute the following:

“other than the Director;

(a.1) an order appointing counsel, at the expense of the corporation, to represent the interests of the shareholders;”

21. *Page 26, Subclause 59(1):* Strike out lines 28 to 34 and substitute the following:

“59. (1) The definition “take-over bid” in subsection 199(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

(4) L'alinéa 45(10)a) de ladite loi est remplacé par ce qui suit:

«a) soit les actions de chaque catégorie et série existant lors de l'émission des certificats.»

15. *Page 14, article 30:* Remplacer les lignes 10 à 18 par ce qui suit:

«assurance couvrant la responsabilité qu'elles encourrent:

a) pour avoir agi en qualité d'administrateur ou de dirigeant de la société, à l'exception de la responsabilité découlant du défaut d'agir avec intégrité et de bonne foi aux mieux des intérêts de la société; ou

b) pour avoir, sur demande de la société, agi en qualité d'administrateur ou de dirigeant d'une autre personne morale, à l'exception de la responsabilité découlant du défaut d'agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la personne morale.»

16. *Page 15, paragraphe 31(3):* Dans la version française, remplacer la ligne 9 par ce qui suit:

«public ou entre dans un regroupe-»

17. *Page 20, Paragraphe 49(1):* Remplacer les lignes 34 et 35 par ce qui suit:

«49. (1) Les paragraphe 168(1) et (2) de ladite loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:»

18. *Page 21, article 51:* Remplacer la ligne 37 par ce qui suit:

«aux alinéas a), b) et e), les détenteurs d'ac-»

19. *Page 24, article 56:* Remplacer la ligne 31 par ce qui suit:

«vertu du paragraphe 183(8).»

(4) Le paragraphe 184(15) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(15) A défaut par la société de faire l'offre prévue au paragraphe (12), ou par l'actionnaire dissident de l'accepter, la société peut, dans les cinquante jours de l'entrée en vigueur des mesures approuvées dans la résolution ou dans tel délai supplémentaire accordé par le tribunal, demander au tribunal de fixer la juste valeur des actions.»

20. *Page 25, article 57:* Remplacer la ligne 36 par ce qui suit:

«toute personne autre que le Directeur;

a.1) de nommer, aux frais de la société, un avocat pour défendre les intérêts des actionnaires;»

21. *Page 26, paragraphe 59 (1):* Remplacer les lignes 23 à 29 par ce qui suit:

«59. (1) La définition d'«offre d'achat visant à la mainmise» figurant au paragraphe 199 (1) de ladite loi est abrogée et remplacée par ce qui suit:

“take-over bid” includes

(a) an offer to purchase shares of a class of shares to which no voting rights are attached if the offer complies with sections 188 to 196;

(b) an offer to purchase shares, including shares to which no voting rights are attached, of a corporation having fewer than fifteen shareholders if the offer is made to all shareholders in the prescribed form and manner.”

22. *Page 27, New Clause 60.1:* Add, immediately after clause 60, the following clause:

“60.1 Section 203 of the said Act is amended by adding thereto, immediately after subsection (2) thereof, the following subsection:

“(2.1) A corporation that has property or liabilities or both may be dissolved by special resolution of the shareholders or, where it has issued more than one class of shares, by special resolutions of the holders of each class whether or not they are otherwise entitled to vote, if

(a) by the special resolution or resolutions the shareholders authorize the directors to cause the corporation to distribute its property or discharge its liabilities or to do both; and

(b) the corporation has distributed its property or discharged its liabilities or has done both before it sends articles of dissolution to the Director pursuant to subsection (3).”

23. *Page 29, New Clause 67.1:* Add, immediately after clause 67, the following clause:

“67.1 The said Act is further amended by adding thereto, immediately after subsection 224(1), the following subsection:

“(1.1) In addition to the powers set out in the order appointing him, an inspector appointed to investigate a corporation may furnish to, or exchange information and otherwise cooperate with, any public official in Canada or elsewhere who is authorized to exercise investigatory powers and who is investigating, in respect of the corporation, any allegation of improper conduct that is the same as or similar to the conduct described in subsection 222(2).”

24. *Page 31, Clause 74:* Strikeout line 18 and substitute the following:

“contrary, proof that the person in whose name the security is registered is”

25. *Page 32, Subclause 77(1):* In the French version, strike out lines 9 and 10 and substitute the following:

“261. (1) Dans le présent article, «charte» s'entend également:”

26. *Page 32, Subclause 77(1):* Strike out lines 39 to 42 and substitute the following:

«offre d'achat visant à la mainmise» s'entend également de:

a) l'offre d'achat qui porte sur des actions d'une catégorie ne conférant aucun droit de vote et qui respecte les dispositions des articles 188 à 196;

b) l'offre d'achat d'actions—y compris les actions qui ne confèrent aucun droit de vote—d'une société ayant moins de quinze actionnaires, si elle est faite à tous les actionnaires selon les modalités prescrites.»

22. *Page 27, nouvel article 60.1:* Ajouter, après l'article 60, l'article suivant:

«60.1 L'article 203 de ladite loi est modifié par l'adjonction, après le paragraphe (2), du paragraphe suivant:

«(2.1) La société, qui a des biens ou des dettes ou les deux à la fois, peut être dissoute par résolution spéciale soit des actionnaires soit, en présence de plusieurs catégories d'actions, des détenteurs d'actions de chaque catégorie assorties ou non du droit de vote, pourvu que:

a) là où les résolutions autorisent les administrateurs à effectuer la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant; et

b) la société ait effectué la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant, avant d'envoyer les clauses de dissolution au Directeur conformément au paragraphe (3).»

23. *Page 29, nouvel article 67.1:* Ajouter, après l'article 67, l'article suivant:

«67.1 Ladite loi est en outre modifiée par l'adjonction, après le paragraphe 224(1), du paragraphe suivant:

«(1.1) Outre les pouvoirs précisés dans son ordonnance de nomination, l'inspecteur nommé pour enquêter sur une société peut fournir aux fonctionnaires canadiens ou étrangers ou échanger des renseignements et collaborer de toute autre manière avec eux, s'ils sont investis de pouvoirs d'enquête et qu'ils mènent, sur la société, une enquête à propos de toute allégation faisant état d'une conduite reprehensible analogue à celles visées au paragraphe 222(2).»

24. *Page 31, article 74:* Remplacer la ligne 14 par ce qui suit:

«que la personne au nom de laquelle la valeur mobilière est inscrite est propriétaire»

25. *Page 32, paragraphe 77(1):* Dans la version française, remplacer les lignes 9 et 10 par ce qui suit:

«261. (1) Dans le présent article, «charte» s'entend également:»

26. *Page 32, paragraphe 77(1):* remplacer les lignes 36 à 40 par ce qui suit:



"referred to in subsection 170(1) that affects a class or series of shares, unless

(a) the charter of the body corporate otherwise provides in respect of an amendment of the nature referred to in paragraph 170(a), (b) or (e); or

(b) the holders of the class or series of shares approve the change in accordance with section 170."

27. *Page 32, Subclause 77(1):* Strike out lines 45 and 46 and substitute the following:

"rated or continued by or under an Act of Parliament other than this Act may, notwithstanding any provision in any other Act of Parliament or any provision in the charter of the body corporate, apply under section 181 for a certifi-

#### B. AMENDMENTS TO THE SCHEDULE

28. *Page 35:* Strike out line 41 and substitute the following:

"quelles elle a un droit découlant des droits du véritable propriétaire ou à l'égard"

29. *Page 43:* Strike out line 12 and substitute the following:

"engagée pour elle et l'empêche d'en tirer parti."

30. *Page 43:* Strike out line 24 and substitute the following:

"une clause expresse à cet effet et ne peut en tirer parti."

31. *Page 47:* Strike out lines 28 and 29 and substitute the following:

"22. (1) Tous les livres, notamment les registres dont la présente loi requiert la tenue peu-

32. *Page 50:* Strike out lines 19 to 23 and substitute the following:

"28. (1) Si les statuts le prévoient, les actionnaires détenant des actions d'une catégorie ont, au prorata du nombre de celles-ci, un droit de préemption pour souscrire, lors de toute nouvelle émission, des"

33. *Page 50:* Strike out lines 38 and 39 and substitute the following:

"privilèges de conversion, ainsi que des options ou des droits d'acquérir des valeurs mobilières de"

34. *Page 51:* Strike out lines 16 and 17 and substitute the following:

"ception de celles sur lesquelles l'une ou l'autre d'entre elles ou leurs filiales ont un droit découlant des droits du véritable propriétaire."

35. *Page 52:* Strike out lines 26 to 28 and substitute the following:

"des sommes nécessaires au paiement, en cas de rachat ou de liquidation, des actions payables par préférence."

«cation analogue à celles visées au paragraphe 170(1) et touchant une catégorie ou une série d'actions, sauf si:

a) la charte de la personne morale permet d'apporter des modifications analogues à celles visées aux alinéas 170a), b) ou e); ou

b) les actionnaires de ladite catégorie ou série approuvent la modification, selon les modalités prévues à l'article 170.»

27. *Page 32, paragraphe 77(1):* Remplacer les lignes 43 et 44, page 32, et la ligne 1, page 33, par ce qui suit:

«morale constituée ou prorogée en vertu d'une autre loi du Parlement peuvent, nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute clause de la charte de ladite personne morale, demander, conformément à l'article 181, un certificat de proro-

#### B. AMENDEMENTS À L'ANNEXE

28. *Page 35:* Remplacer la ligne 41 par ce qui suit:

«quelles elle a un droit découlant des droits du véritable propriétaire ou à l'égard»

29. *Page 43:* Remplacer la ligne 12 par ce qui suit:

«engagée pour elle et l'empêche d'en tirer parti.»

30. *Page 43:* Remplacer la ligne 24 par ce qui suit:

«une clause expresse à cet effet et ne peut en tirer parti.»

31. *Page 47:* Remplacer les lignes 28 et 29 par ce qui suit:

«22. (1) Tous les livres, notamment les registres dont la présente loi requiert la tenue peu-»

32. *Page 50:* Remplacer les lignes 19 à 23 par ce qui suit:

«28. (1) Si les statuts le prévoient, les actionnaires détenant des actions d'une catégorie ont, au prorata du nombre de celles-ci, un droit de préemption pour souscrire, lors de toute nouvelle émission, des»

33. *Page 50:* Remplacer lignes 38 et 39 par ce qui suit:

«privilèges de conversion, ainsi que des options ou des droits d'acquérir des valeurs mobilières de»

34. *Page 51:* Remplacer les lignes 16 et 17 par ce qui suit:

«ception de celles sur lesquelles l'une ou l'autre d'entre elles ou leurs filiales ont un droit découlant des droits du véritable propriétaire.»

35. *Page 52:* Remplacer les lignes 26 à 28 par ce qui suit:

«des sommes nécessaires au paiement, en cas de rachat ou de liquidation, des actions payables par préférence.»

36. *Page 55:* Strike out lines 26 and 27 and substitute the following:

«incombe à la société de prouver que cette exécution est prohibée par les article 32 ou 33.»

37. *Page 55:* Strike out line 30 and substitute the following:

«(1), le cocontractant a le droit d'être payé»

38. *Page 58:* Strike out lines 32 to 36 and substitute the following:

«représentant» désigne toute personne administrant les biens d'autrui, notamment les fiduciaires, tuteurs, curateurs, exécuteurs ou administrateurs de succession;»

39. *Page 63:* Strike out line 33 and substitute the following:

«lières ainsi que ses héritiers ou le mandataire de ceux-ci;»

40. *Page 64:* Strike out line 13 and substitute the following:

«émise au profit de codétenteurs»

41. *Page 69:* Strike out lines 8 to 18 and substitute the following:

«(2) L'acquéreur ou le courtier, avisé de la détention d'une valeur mobilière pour le compte d'un tiers, de son inscription au nom d'un représentant ou de son endossement par ce dernier, n'est ni tenu de s'enquérir de la régularité du transfert ni réputé connaître l'existence d'une opposition; cependant l'acheteur qui sait que le représentant agit en violation de son mandat, notamment en utilisant la contrepartie ou en effectuant l'opération, à des fins personnelles, est réputé avisé de l'existence d'une opposition.»

42. *Page 70:* Strike out lines 5 to 7 and substitute the following:

«reur, est chargé de livrer une valeur mobilière pour le compte d'une autre personne ou en recouvrement d'une»

43. *Page 70:* Strike out line 38 and substitute the following:

«plus en cette qualité ou son successeur;»

44. *Page 71:* Strike out line 14 and substitute the following:

«ture et aucune modification des circonstances»

45. *Page 72:* Strike out line 12 and substitute the following:

«ment à l'émetteur ou à tout acquéreur, à l'ex-»

46. *Page 75:* Strike out line 43 and substitute the following:

«raisonnables pour déterminer les personnes»

47. *Page 76:* Strike out line 14 and substitute the following:

«(6) L'émetteur n'est réputé connaître le con-»

48. *Page 77:* Strike out line 1 and substitute the following:

«a) signification de l'ordonnance d'un tribunal; ou»

49. *Page 77:* Strike out line 19 and substitute the following:

«sonne désignée comme tel n'est pas tenu»

36. *Page 55:* Remplacer les lignes 26 et 27 par ce qui suit:

«incombe à la société de prouver que cette exécution est prohibée par les articles 32 ou 33.»

37. *Page 55:* Remplacer la ligne 30 par ce qui suit:

«(1), le cocontractant a le droit d'être payé»

38. *Page 58:* Remplacer les lignes 32 à 36 par ce qui suit:

«représentant» désigne toute personne administrant les biens d'autrui, notamment les fiduciaires, tuteurs, curateurs, exécuteurs ou administrateurs de succession;»

39. *Page 63:* Remplacer la ligne 33 par ce qui suit:

«lières ainsi que ses héritiers ou le mandataire de ceux-ci;»

40. *Page 64:* Remplacer la ligne 13 par ce qui suit:

«émise au profit de codétenteurs»

41. *Page 69:* Remplacer les lignes 8 à 18 par ce qui suit:

«(2) l'acquéreur ou le courtier, avisé de la détention d'une valeur mobilière pour le compte d'un tiers, de son inscription au nom d'un représentant ou de son endossement par ce dernier, n'est ni tenu de s'enquérir de la régularité du transfert ni réputé connaître l'existence d'une opposition; cependant l'acheteur qui sait que le représentant agit en violation de son mandat, notamment en utilisant la contrepartie ou en effectuant l'opération, à des fins personnelles, est réputé avisé de l'existence d'une opposition.»

42. *Page 70:* Remplacer les lignes 5 à 7 par ce qui suit:

«reur, est chargé de livrer une valeur mobilière pour le compte d'une autre personne ou en recouvrement d'une»

43. *Page 70:* Remplacer les lignes 38 par ce qui suit:

«plus en cette qualité ou son successeur;»

44. *Page 71:* Remplacer la ligne 14 par ce qui suit:

«ture et aucune modification des circonstances»

45. *Page 72:* Remplacer la ligne 12 par ce qui suit:

«ment à l'émetteur ou à tout acquéreur, à l'ex-»

46. *Page 75:* Remplacer la ligne 43 par ce qui suit:

«raisonnables pour déterminer les personnes»

47. *Page 76:* Remplacer la ligne 14 par ce qui suit:

«(6) L'émetteur n'est réputé connaître le con-»

48. *Page 77:* Remplacer la ligne 1 par ce qui suit:

«a) signification de l'ordonnance d'un tribunal; ou»

49. *Page 77:* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit:

«sonne désignée comme tel n'est pas tenu»



50. *Page 78*: Strike out line 33 and substitute the following:  
 "b) lui fournir un cautionnement suffisant; et"
51. *Page 79*: Strike out line 9 and substitute the following:  
 "l'émetteur."
52. *Page 80*: Strike out line 38 and substitute the following:  
 "faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada et visée au paragraphe (4), une liste"
53. *Page 82*: Strike out line 7 and substitute the following:  
 "a) en une déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada ou un cer-"
54. *Page 83*: Strike out lines 21 and 22 and substitute the following:  
 "bonne foi, fait état de déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada, de certificats, d'opinions ou de rapports"
55. *Page 84*: Strike out line 39 and substitute the following:  
 "d'entériner les actes du séquestre ou"
56. *Page 90*: Strike out lines 3 to 5 and substitute the following:  
 "(4) La société ou la personne agissant en son nom n'engagent pas leur responsabilité en diffusant la déclaration faite par un administrateur en confor-"
57. *Page 90*: Strike out lines 45 and 46 and substitute the following:  
 "de la catégorie ou série ayant le droit exclusif de le faire."
58. *Page 92*: Strike out line 21 and substitute the following:  
 "les participants de communiquer oralement entre eux;"
59. *Page 93*: Strike out line 33 and substitute the following:  
 "numéraire qu'elle aurait dû recevoir à la date"
60. *Page 94*: Strike out line 27 and substitute the following:  
 "achetées, rachetées ou autrement acquises ou d'en émettre en sa faveur; ou"
61. *Page 94*: Strike out line 36 and substitute the following:  
 "la société aurait dû recevoir."
62. *Page 94*: Strike out lines 41 to 46 and substitute the following:  
 "114. (1) Les administrateurs, durant leur mandat, sont conjointement et solidairement responsables envers les employés des dettes résultant de l'exécution par ceux-ci de services au profit de la société, jusqu'à concurrence de six mois de salaire."
63. *Page 101*: Strike out lines 8 and 9 and substitute the following:  
 "délégué ou qui remplissent les fonctions afférentes à ces postes, et"
50. *Page 78*: Remplacer la ligne 33 par ce qui suit:  
 «b) lui fournir un cautionnement suffisant; et»
51. *Page 79*: Remplacer la ligne 9 par ce qui suit:  
 «l'émetteur.»
52. *Page 80*: Remplacer la ligne 38 par ce qui suit:  
 «faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada et visée au paragraphe (4), une liste»
53. *Page 82*: Remplacer la ligne 7 par ce qui suit:  
 «a) en une déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada ou un cer-»
54. *Page 83*: Remplacer les lignes 21 et 22 par ce qui suit:  
 «bonne foi, fait état de déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada, de certificats, d'opinions ou de rapports»
55. *Page 84*: Remplacer la ligne 39 par ce qui suit:  
 «d'entériner les actes du séquestre ou»
56. *Page 90*: Remplacer les lignes 3 à 5 par ce qui suit:  
 «(4) La société ou la personne agissant en son nom n'engagent pas leur responsabilité en diffusant la déclaration faite par un administrateur en confor-»
57. *Page 90*: Remplacer les lignes 45 et 47 par ce qui suit:  
 «de la catégorie ou série ayant le droit exclusif de le faire.»
58. *Page 92*: Remplacer la ligne 21 par ce qui suit:  
 «les participants de communiquer oralement entre eux;»
59. *Page 93*: Remplacer la ligne 33 par ce qui suit:  
 «numéraire qu'elle aurait dû recevoir à la date»
60. *Page 94*: Remplacer la ligne 27 par ce qui suit:  
 «achetées, rachetées ou autrement acquises ou d'en émettre en sa faveur; ou»
61. *Page 94*: Remplacer la ligne 36 par ce qui suit:  
 «la société aurait dû recevoir.»
62. *Page 94*: Remplacer les lignes 41 à 46 par ce qui suit:  
 «114. (1) Les administrateurs, durant leur mandat, sont conjointement et solidairement responsables envers les employés des dettes résultant de l'exécution par ceux-ci de services au profit de la société, jusqu'à concurrence de six mois de salaire.»
63. *Page 101*: Remplacer les lignes 8 et 9 par ce qui suit:  
 «délégué ou qui remplissent les fonctions afférentes à ces postes, et»

64. *Page 102:* Strike out lines 1 to 3 and substitute the following:

“(3) Aux fins de la présente Partie,

a) lorsqu’une personne morale devient initiée d’une société ayant fait appel au public ou entre dans un regroupement”

65. *Page 102:* Strike out lines 38 to 40 and substitute the following:

“les rapports exigés d’un initié en vertu du présent article pour la période où elle est réputée avoir été un initié”

66. *Page 102:* Strike out lines 47 and 48 and substitute the following:

“(5) Le rapport d’initié fait par une personne et mentionnant les valeurs dont elle est censée être le”

67. *Page 103:* Strike out lines 3 to 5 and substitute the following:

“(6) Le rapport d’initié fait par une personne morale et mentionnant les valeurs mobilières dont elle est censée être le véritable propriétaire est”

68. *Page 105:* Strike out line 18 and substitute the following:

“tiée d’une société ou entre dans un”

69. *Page 106:* Strike out line 17 and substitute the following:

“tenir à l’étranger; l’assistance à ces assemblées”

70. *Page 110:* Strike out line 16 and substitute the following:

“sollicitant des procurations; le tribunal, s’il”

71. *Page 110:* Strike out line 31 and substitute the following:

“b) à défaut de fixation d’une date de référence,”

72. *Page 111:* Strike out line 9 and substitute the following:

“les personnes y inscrites.”

73. *Page 111:* Strike out line 13 and substitute the following:

“où est tenu son registre central des valeurs”

74. *Page 111:* Strike out line 34 and substitute the following:

“par son fondé de pouvoir.”

75. *Page 120:* Strike out line 3 and substitute the following:

“fait dont la divulgation était requise ou”

76. *Page 122:* Strike out line 17 and substitute the following:

“a) des valeurs mobilières en circulation ont”

77. *Page 122:* Strike out line 35 and substitute the following:

“revenus bruts et l’actif de la société com-”

78. *Pages 128 and 129:* Strike out line 47 on page 128 and line 1 on page 129 and substitute the following:

“naires et, si la société est tenue de se conformer à l’article 154, en informer de la”

79. *Page 134:* Strike out line 21 and substitute the following:

“société mère et ses filiales, peuvent fusionner”

64. *Page 102:* Remplacer les lignes 1 à 3 par ce qui suit:

«(3) Aux fins de la présente Partie,

a) lorsqu’une personne morale devient initiée d’une société ayant fait appel au public ou entre dans un regroupement»

65. *Page 102:* Remplacer les lignes 38 à 40 par ce qui suit:

«les rapports exigés d’un initié en vertu du présent article pour la période où elle est réputée avoir été un initié»

66. *Page 102:* Remplacer les lignes 47 et 48 par ce qui suit:

«(5) Le rapport d’initié fait par une personne et mentionnant les valeurs dont elle est censée être le»

67. *Page 103:* Remplacer les lignes 3 à 5 par ce qui suit:

«(6) Le rapport d’initié fait par une personne morale et mentionnant les valeurs mobilières dont elle est censée être le véritable propriétaire est»

68. *Page 105:* Remplacer la ligne 18 par ce qui suit:

«tiée d’une société ou entre dans un»

69. *Page 106:* remplacer la ligne 17 par ce qui suit:

«tenir à l’étranger; l’assistance à ces assemblées»

70. *Page 110:* Remplacer la ligne 16 par ce qui suit:

«sollicitant des procurations; le tribunal, s’il»

71. *Page 110:* Remplacer la ligne 31 par ce qui suit:

«b) à défaut de fixation d’une date de référence,»

72. *Page 111:* remplacer la ligne 9 par ce qui suit:

«les personnes y inscrites.»

73. *Page 111:* Remplacer la ligne 13 par ce qui suit:

«où est tenu son registre central des valeurs»

74. *Page 111:* Remplacer la ligne 34 par ce qui suit:

«par son fondé de pouvoir.»

75. *Page 120:* Remplacer la ligne 3 par ce qui suit:

«fait dont la divulgation était requise ou»

76. *Page 122:* Remplacer la ligne 17 par ce qui suit:

«a) des valeurs mobilières en circulation ont»

77. *Page 122:* Remplacer la ligne 35 par ce qui suit:

«revenus bruts et l’actif de la société com-»

78. *Pages 128 et 129:* Remplacer la ligne 47, page 128, et la ligne 1, page 129, par ce qui suit:

«naires et, si la société est tenue de se conformer à l’article 154, en informer de la»

79. *Page 134:* Remplacer la ligne 21 par ce qui suit:

«société mère et ses filiales, peuvent fusionner»



80. *Page 134*: Strike out line 25 and substitute the following:

“qui énonce les modalités de la fusion et notamment.”

81. *Page 136*: Strike out line 24 and substitute the following:

“(2) Plusieurs filiales dont est entièrement pro-”

82. *Page 137*: Strike out lines 5 to 7 and substitute the following:

“déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada de l'un des administrateurs ou dirigeants de chaque société établissant, à la satisfaction du Directeur, l'exis-”

83. *Page 137*: Strike out lines 21 and 22 and substitute the following:

“fusionnantes, ayant reçu un avis adéquat, ne s'oppo-sent pas à la fusion,”

84. *Page 138*: Strike out lines 7 to 10 and substitute the following:

“e) la société issue de la fusion remplace toute société fusionnante dans les poursuites civiles, criminelles ou administratives engagées par ou contre celle-ci,”

85. *Page 138*: Strike out line 21 and substitute the following:

“lement peut, si la loi sous le régime de laquelle elle est constituée le permet,

86. *Page 140*: At line 24, strike out the marginal note and substitute the following:

“Changement de régime”

87. *Page 143*: Strike out line 19 and substitute the following:

“vingt jours de la réception de l'avis prévu au paragraphe (6)”

88. *Page 147*: Strike out line 6 and substitute the following:

“déclarations d'enregistrement, circulaires d'offres”

89. *Page 153*: Strike out line 24 and substitute the following:

“d) d'un pollicitant concurrent.”

90. *Page 153*: Strike out line 45 and substitute the following:

“groupe ou les personnes qui ont des liens avec lui, à la date”

91. *Page 161*: Strike out line 30 and substitute the following:

“a) s'il constate qu'elle abuse des droits des”

92. *Page 161*: Strike out line 36 and substitute the following:

“(ii) par la façon dont elle conduit ou a conduit ses”

93. *Page 169*: Strike out line 26 and substitute the following:

“figurant sur la dernière liste enregistrée”

94. *Page 171*: Strike out lines 12 to 17 and substitute the following:

“b) que la société ou toute autre personne morale de son groupe, soit par la façon dont elle conduit ou a conduit ses affaires tant commerciales qu'internes, soit par la façon dont ses administrateurs exercent ou ont

80. *Page 134*: Remplacer la ligne 25 par ce qui suit:

«qui énonce les modalités de la fusion et notamment»

81. *Page 136*: Remplacer la ligne 24 par ce qui suit:

«(2) Plusieurs filiales dont est entièrement pro-»

82. *Page 137*: Remplacer les lignes 5 à 7 par ce qui suit:

«déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada de l'un des administrateurs ou dirigeants de chaque société établissant, à la satisfaction du Directeur, l'exis-»

83. *Page 137*: Remplacer les lignes 21 et 22 par ce qui suit:

«fusionnantes, ayant reçu un avis adéquat, ne s'oppo-sent pas à la fusion,»

84. *Page 138*: Remplacer les lignes 7 à 10 par ce qui suit:

«e) la société issue de la fusion remplace toute société fusionnante dans les poursuites civiles, criminelles ou administratives engagées par ou contre celle-ci»

85. *Page 138*: Remplacer la ligne 21 par ce qui suit:

«lement peut, si la loi sous le régime de laquelle elle est constituée le permet,»

86. *Page 140*: A la ligne 24, remplacer la note marginale par ce qui suit:

«Changement de régime»

87. *Page 143*: Remplacer la ligne 19 par ce qui suit:

«vingt jours de la réception de l'avis prévu au paragraphe (6)»

88. *Page 147*: Remplacer la ligne 6 par ce qui suit:

«déclarations d'enregistrement, circulaires d'offres»

89. *Page 153*: Remplacer la ligne 24 par ce qui suit:

«d) d'un pollicitant concurrent.»

90. *Page 153*: Remplacer la ligne 45 par ce qui suit:

«groupe ou les personnes qui ont des liens avec lui, à la date»

91. *Page 161*: Remplacer la ligne 30 par ce qui suit:

«a) s'il constate qu'elle abuse des droits des»

92. *Page 161*: Remplacer la ligne 36 par ce qui suit:

«(ii) par la façon dont elle conduit ou a conduit ses»

93. *Page 169*: Remplacer la ligne 26 par ce qui suit:

«figurant sur la dernière liste enregistrée»

94. *Page 171*: Remplacer les lignes 12 à 17 par ce qui suit:

«b) que la société ou toute autre personne morale de son groupe, soit par la façon dont elle conduit ou a conduit ses affaires tant commerciales qu'internes, soit par la façon dont ses administrateurs exercent ou ont exercé

exercé leurs pouvoirs, abuse des droits des détenteurs de valeurs mobilières, porte atteinte à leurs intérêts ou n'en tient pas compte;"

95. *Page 175:* Strike out line 25 and substitute the following:  
"n'ont pas agi avec diligence au cours des procédures;"
96. *Page 176:* Strike out line 48 and substitute the following:  
"à l'article 149, ou de rendre compte en telle"
97. *Page 177:* Strike out line 42 and substitute the following:  
"approuvé, ou peuvent approuver, la prétendue"
98. *Page 179:* Strike out line 27 and substitute the following:  
"nom de la société ou de refuser de le réserver, de l'accepter, de le modifier ou de l'annuler en vertu de"
99. *Page 183:* Strike out line 30 and substitute the following:  
"tion faite en vertu de la Loi sur la"
100. *Page 185:* Strike out line 30 and substitute the following:  
"les affidavits ou déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada."

Before concluding its Report, your Committee wishes to acknowledge the assistance given by the officials in the Department of Consumer and Corporate Affairs, who had the responsibility for the preparation of necessary amendments thereto, both in respect of such points as were raised in submissions to your Committee and in submissions to the said Department.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

leurs pouvoirs, abuse des droits des détenteurs de valeurs mobilières, porte atteinte à leurs intérêts ou n'en tient pas compte;»

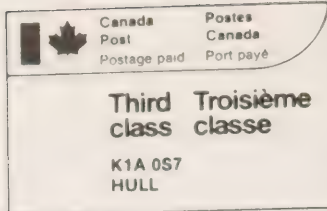
95. *Page 175:* Remplacer la ligne 25 par ce qui suit:  
«n'ont pas agi avec diligence au cours des procédures;»
96. *Page 176:* Remplacer la ligne 48 par ce qui suit:  
«à l'article 149, ou de rendre compte en telle»
97. *Page 177:* Remplacer la ligne 42 par ce qui suit:  
«approuvé, ou peuvent approuver, la prétendue»
98. *Page 179:* Remplacer la ligne 27 par ce qui suit:  
«nom de la société ou de refuser de le réserver, de l'accepter, de le modifier ou de l'annuler en vertu de»
99. *Page 183:* Remplacer la ligne 30 par ce qui suit:  
«tion faite en vertu de la Loi sur la»
100. *Page 185:* Remplacer la ligne 30 par ce qui suit:  
«les affidavits ou déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada.»

Avant de conclure son rapport votre Comité désire reconnaître publiquement l'assistance fournie par les officiers du département de la Consommation et Corporations, qui ont eu la responsabilité du Projet de Loi S-2 et ont coopéré à la formulation des amendements ci-rapportant et également à l'étude des questions soulevées dans les soumissions présentées tant à votre Comité qu'au ministère concerné.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7











Government  
Publications

BINDING SECT. NOV 30 1979

Government  
Publications





3 1761 11549661 4